

بسم الله الرحمن الرحيم
و صل الله على محمد و اهل بيته الطاهرين

فصلنامه
علمی - پژوهشی
مطالعات راهبردی

شماره ۴۸ • تابستان ۱۳۸۹

صاحب امتیاز: پژوهشکده مطالعات راهبردی
مدیر مسئول: دکتر سیامک رهپیک
سر دبیر: دکتر امیر محمد حاجی یوسفی
دبیر: فرزاد پورسعید

فصلنامه مطالعات راهبردی، بنا بر نامه شماره ۳/۱۱/۳۷۳۸ مورخ
۱۳۸۹/۳/۱۲ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - کمیسیون
نشریات علمی کشور، دارای درجه علمی - پژوهشی است.



تلفن واحد فروش و اشتراک ۸۸۸۰۲۴۷۶

نشانی: تهران، خیابان کریمخان، خیابان آبان جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۷

صندوق پستی: ۵۱۸۹-۱۴۱۵۵ تلفن: ۸۸۸۰۲۴۷۷ دورنگار: ۸۸۹۶۵۶۱

پست الکترونیک: quarterly@risstudies.org

هیأت تحریریه (بر اساس حروف الفبا)

دکتر اصغر افتخاری / استادیار دانشگاه امام صادق(ع) (دکتری علوم سیاسی)

دکتر امیرمحمد حاجی یوسفی / دانشیار دانشگاه شهید بهشتی (دکتری علوم سیاسی و روابط بین‌الملل)

دکتر سیدجلال دهقانی / استاد دانشگاه علامه طباطبائی (دکتری علوم سیاسی)

دکتر سیامک ره‌پیک / دانشیار دانشکده علوم قضایی (دکتری حقوق خصوصی)

دکتر محمود سریع‌القلم / استاد دانشگاه شهید بهشتی (دکتری روابط بین‌الملل)

دکتر سعیده لطفیان / دانشیار دانشگاه تهران (دکتری علوم سیاسی)

دکتر ابراهیم متقی / دانشیار دانشگاه تهران (دکتری روابط بین‌الملل)

دکتر قدیر نصری / استادیار دانشگاه تربیت معلم (دکتری علوم سیاسی گرایش اندیشه)

دکتر احمد نقیب‌زاده / استاد دانشگاه تهران (دکتری علوم سیاسی)

فصلنامه مطالعات راهبردی از کلیه محققان و مترجمان محترم که علاقه‌مند به درج مطالب خویش در

این فصلنامه هستند، با رعایت شرایط زیر دعوت به همکاری می‌کند:

* مقالات در حوزه مطالعات راهبردی و مسایل ایران باشد.

* نام و نام خانوادگی مؤلف همراه با نشانی کامل و شماره تلفن در پایان مقاله ذکر شود.

* خلاصه‌ای از مقاله به زبان فارسی و انگلیسی تهیه و ارسال شود.

* مقالات بر یک روی صفحه و با فاصله مناسب با خطی خوانا نوشته شود.

* طول مقالات از ۲۰ صفحه تایپی (و یا معادل دست‌نویس آن) فراتر نرود.

* در نگارش مقالات اصول علمی - پژوهشی رعایت شود.

* مطالب ارسالی بازگردانده نمی‌شود.

* فصلنامه در ویرایش مقالات پذیرفته شده آزاد است.

مطالب مندرج در فصلنامه مطالعات راهبردی بیانگر دیدگاههای پژوهشکده مطالعات راهبردی نمی‌باشد.

نقل مطالب با ذکر منبع جایز است.

کلیه حقوق برای پژوهشکده مطالعات راهبردی محفوظ است.

فهرست مطالب

مقالات

مطالعات ایران

- الگوی آونگی: چارچوبی برای تحلیل اقتصاد سیاسی
جمهوری اسلامی ایران
عباس حاتمی
۵-۳۱
- تحلیل فضایی مخاطرات محیطی و بحران‌های بوم‌شناسی در ایران
مراد کاویانی‌راد
۳۳-۵۷
- انتظام فضایی شبکه شهری و برنامه‌ریزی جمعیتی در افق ۱۴۰۰؛
مطالعه موردی آذربایجان
بهرام سرمست / نادر زالی
۵۹ - ۸۷
- دورنمای محیط کسب و کار در لایحه برنامه پنجم توسعه کشور
محمد خضری
۸۹ - ۱۱۲

مطالعات بین‌الملل

- مناسبات اقتصادی آمریکا - چین و آثار آن بر امنیت ملی ایران
عبدالله قنبرلو
۱۱۳-۱۴۰
- حضور ناتو در افغانستان و چالش‌های پیش روی آن
مجید بزرگمهری
۱۴۱-۱۶۹
- ماهیت حقوقی تروریسم؛ مطالعه موردی رویداد غزه
حسن عالی‌پور
۱۷۱-۲۰۱

الگوی آونگی: چارچوبی برای تحلیل اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ ارائه: ۱۳۸۹/۲/۵

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۴/۸

عباس حاتمی*

چکیده

بررسی تحولات اقتصادی ایران پس از انقلاب اسلامی، نشان می‌دهد سیاست‌های اقتصادی دولت به جای پیروی از روند خطی، حالت نوسانی یا آونگی را تجربه کرده است. این بررسی مشخص می‌سازد جهت‌گیری کلی سیاست‌های اقتصادی دولت در دهه اول انقلاب به سمت سیاست‌های بازتوزیعی، در دهه دوم به سمت سیاست‌های رشد اقتصادی و از نیمه دهه ۱۳۸۰، بار دیگر به سمت سیاست‌های بازتوزیعی بوده است. این مقاله ابتدا به تشریح این بی‌ثباتی‌ها در اقتصاد کلان در قالب الگوی آونگی می‌پردازد. سپس، تلاش می‌کند به جای ارائه تحلیلی اقتصادی، تحلیلی از منظر جامعه‌شناسی سیاسی از منشأ و علل این بی‌ثباتی‌ها ارائه کند. این تحلیل نشان خواهد داد که ماهیت و ساختار رانتیر دولت در ایران پس از انقلاب، منشأ و عامل این بی‌ثباتی در اقتصاد کلان بوده است.

کلیدواژه‌ها: نظام سیاسی، نظام اقتصادی، بی‌ثباتی اقتصاد کلان، الگوی آونگی، سیاست‌های بازتوزیعی، سیاست‌های رشد اقتصادی

* استادیار علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

مقدمه

بحث از بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، از مهمترین مباحث مورد توجه اقتصاددانان و اقتصاددانان سیاسی بوده است. از منظر کلی، این نوع از بی‌ثباتی‌ها در اقتصاد کلان را می‌توان به دو دسته بی‌ثباتی‌های پراکنده و غیرمنظم و بی‌ثباتی‌های تقریباً منظم دسته‌بندی کرد (Persons, 1926:95). بی‌ثباتی‌های نوع دوم مهمتر دیده شده‌اند و در قالب نظریه سیکل‌های اقتصادی یا تجاری، اصلی‌ترین بحث اقتصاد کلان را شکل داده‌اند. هدف اصلی سیکل‌های اقتصادی یا سیکل‌های تجاری، اساساً تحلیل حالت نوسانی رونق و رکود در اقتصاد کلان است که برآیند آن انحراف اقتصاد از روند رشد بلندمدت می‌باشد. گرچه بحث از سیکل‌های تجاری یا نوسانات در اقتصاد کلان به صورت نظام‌مند تقریباً از اواسط قرن ۱۹ آغاز شد، اما در قرن بیست شدت گرفت. مباحث در مورد بی‌ثباتی‌های ادواری در اقتصاد کلان یا سیکل‌های اقتصادی را می‌توان حداقل به دو حوزه تقسیم‌بندی کرد. اولین حوزه را بیشتر اقتصاددانان و دومین حوزه را اقتصاددانان سیاسی ارائه کرده‌اند. تا آنجا که به بحث اقتصاددانان مربوط می‌شود، بحث در مورد سیکل‌های اقتصادی بیشتر بر وقوع تسلسلی رکود و رونق در اقتصاد، طی یک دوره زمانی با منشاءهای کمابیش اقتصادی متمرکز است. در اینجا، بحث این است که اقتصاد در مدت زمانی تقریباً و نه کاملاً مشخص، به صورت ادواری وضعیت رونق و سپس رکود و بالعکس را تجربه می‌کند. مطالعات جونز (Jeons, 1878)، جاگلر (Jugler, 1860)، کندراتیف (Kondratieff)، کینز (Keynes, 1936)، شومپتر (Schumpeter, 1939)، لوکاس (Lucas, 1941)، فریدمن (Friedman, 1963)، متزлер (Metzeler, 1941)، پرسکات وکیلند (Prescott & Kyland, 1982)، از جمله این مطالعات بودند. به طور کلی، دو ویژگی بارز در این دسته از مطالعات برجسته‌تر بودند. نخست آنکه، عوامل اقتصادی مانند نوسانات طرف تقاضا یا نوسانات طرف عرضه یا به ترتیب، عواملی مانند تغییرات در تقاضای کل یا تغییرات در میزان تولید، عوامل پولی مانند حجم پول یا عوامل اقتصادی مشابه، عامل این نوسانات یا همان سیکل‌های اقتصادی بودند. ثانیاً، ویژگی اصلی این سیکل‌های اقتصادی، وقوع تسلسلی رونق و رکود اقتصادی بود. دومین دسته از مطالعات پیرامون بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، از سوی اقتصاددانان سیاسی مطرح شده است. از جمله نخستین اقتصاددانان سیاسی که به این بحث

پرداختند، نوردهاوس و تافت بودند. اساس استدلال نوردهاوس این بود که اقتصاد در برخی نظام‌های انتخاباتی، بی‌ثباتی‌هایی را در شکل رونق و سپس رکود با منشأهای سیاسی یا به عبارتی دقیق‌تر، انتخاباتی تجربه نموده است. به باور او، سیاستمداران در رأس قدرت، در زمان نزدیک به انتخابات و با هدف دوباره انتخاب‌شدن، سیاست‌های اقتصادی را برمی‌گزینند که با ایجاد رونق اقتصادی موقتی، سعی در جلب آراء رأی‌دهندگان دارد. آنها پس از پیروزی در انتخابات، با اتخاذ سیاست‌های ضد تورمی و انقباضی، تلاش می‌کنند رونق اقتصادی را کنترل نمایند (Nordhaus, 1975). تافت، هیبز و داگلاس هم بر سیکل‌های تجاری با منشأ حزبی تأکید نمودند. آنها استدلال کردند که احزاب چپ، در صورت پیروزی در انتخابات، بیشتر سیاست‌های کاهش بیکاری و احزاب راست، در صورت پیروزی، سیاست‌های کاهش تورم را در پیش می‌گیرند که در هر حال، این جابه‌جایی موجب بی‌ثباتی در اقتصاد کلان می‌شد (Tufte, 1978, Duglass & Hibbs, 1977). ویژگی عمده این دسته از مطالعات، یکی تأکید بر وقوع سیکل رونق و سپس رکود و تکرار آن، همانند نظریه‌پردازان گروه اول و دیگری تأکید بر منشأ غیراقتصادی این سیکل‌ها بر خلاف نظریه‌پردازان گروه اول بود.

این مقاله تلاش دارد نشان دهد علاوه بر تحلیل اقتصادی و اقتصاد سیاسی از بی‌ثباتی‌های اقتصادی، می‌توان تحلیل جامعه‌شناختی نیز از آنها ارائه کرد. بر همین اساس، مقاله فرارو، بر تحولات اقتصادی ایران پس از انقلاب متمرکز می‌شود و تحلیلی جامعه‌شناختی برای تبیین بی‌ثباتی‌های اقتصادی این دوره عرضه می‌کند. این نوع تحلیل واجد برخی خصایل مشترک و برخی وجوه تمایز با دو تحلیل مورد اشاره است. در وجه مشترک، اساس بحث خود را بر چگونگی و تبیین علل وقوع بی‌ثباتی‌های اقتصادی قرار می‌دهد، اما حداقل داری سه وجه تمایز نمایان است. اول اینکه، محتوای بی‌ثباتی‌های اقتصادی را به جای پیدایش وضعیت رونق و رکود، در قالب حرکت آونگی سیاست‌های اقتصادی دولت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی و رشد اقتصادی بحث می‌کند. دوم آنکه، علل پیدایش این بی‌ثباتی‌های اقتصادی را از منظر جامعه‌شناسی سیاسی و نه اقتصادی مورد بررسی قرار می‌دهد. نهایتاً اینکه، این تحلیل، بیشتر بر جهت‌گیری‌های کلی سیاست‌های اقتصادی دولت متمرکز می‌شود تا سنجه متغیرهای اقتصاد کلان. در قالب این نوع تحلیل و با واکاوی در جهت‌گیری‌های کلی سیاست‌های اقتصادی

دولت در ایران پس از انقلاب، این مقاله نشان خواهد داد که این جهت‌گیری‌ها، واجد خصلت نوسانی یا آن چیزی است که ما آن را حالت آونگی می‌نامیم. به عبارتی، در حالی که بر اساس برنامه‌های تدوین‌شده پنج‌ساله، سیاست‌های کلان اقتصادی در ایران پس از انقلاب باید تداعی‌گر نوعی نظام اقتصادی برنامه‌ریزی‌شده تقریباً خطی باشد، اما در عمل، سیاست‌های کلان اقتصادی در ایران، نوعی حرکت آونگی تکرارپذیر را تجربه کرده است. چنانکه مرور تحولات اقتصادی در ایران پس از انقلاب نشان می‌دهد جهت‌گیری کلی سیاست‌های اقتصادی دولت در دهه اول انقلاب، به سمت اقدامات بازتوزیعی، در دهه دوم انقلاب به سمت سیاست‌های رشد اقتصادی و از نیمه دوم دهه سوم انقلاب، بار دیگر به سمت سیاست‌های بازتوزیعی بوده است. تفاوت در این جهت‌گیری‌ها، به گونه‌ای است که اگر سیاست‌های اقتصادی بازتوزیعی دهه اول انقلاب را سر یک طیف در نظر گیریم، سیاست‌های رشد اقتصادی دهه دوم انقلاب را باید سر دیگر آن طیف محسوب کرد. جهت‌گیری‌های متفاوت این نوع سیاست‌های اقتصادی را می‌توان با وام‌گیری از واژگان مکانیکی، به حرکت آونگی یا پاندولی ساعت شبیه دانست. علاوه بر این، سیاست‌های اقتصادی بازتوزیعی دولت از سال ۱۳۸۴ به این سو، به این حالت آونگی، ویژگی تکرارپذیری نیز داده است. بنابراین، به نظر می‌رسد از سال ۱۳۸۴ به این سو، حالت آونگی جدیدی در سیاست‌های اقتصادی دولت در ایران آغاز شده باشد. این مقاله، ابتدا می‌کوشد مؤلفه‌های حرکت‌های آونگی سیاست‌های اقتصادی دولت در ایران پس از انقلاب را تشریح نماید تا مشخص شود چرا این سیاست‌ها واجد خصلت آونگی بوده است. سپس تلاش می‌کند علل این حرکت‌های آونگی را در قالب ماهیت و ساختار دولت در ایران بررسی نموده، به جای تبیینی اقتصادی، تبیینی جامعه‌شناختی از بی‌ثباتی‌های اقتصادی در ایران پس از انقلاب ارائه نماید.

الف. سیاست‌های اقتصادی دولت‌های پس از انقلاب

دولت جمهوری اسلامی ایران، در دهه اول انقلاب، مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی را برگزید که جهت‌گیری کلی آنها به سمت سیاست‌های بازتوزیعی بود. به طور کلی، منظور از سیاست‌های بازتوزیعی، دخالت دولت به منظور بازتوزیع دوباره کالا و خدماتی است که قبلاً

از سوی بازار توزیع شده‌اند یا عموماً باید از سوی بازار توزیع شوند. در دهه نخست انقلاب، گسترده‌ترین اقدامات از این نوع، مصادره دارایی خاندان پهلوی و عوامل و نزدیکانش، مصادره دارایی افرادی که از کشور گریخته بودند و مصادره شرکت‌هایی که میزان دیون آنها بیش از نصف دارایی‌هایشان بود را در بر می‌گرفت (Ehteshami, 1995:84). اقدام دیگر، ملی‌کردن بانک‌ها بود. در بهار سال ۱۳۵۸، شورای انقلاب، ۲۷ بانک خصوصی کشور را ملی کرد (Rahnema & Nomani, 1990:20). همین‌طور می‌توان از ملی‌کردن صنایع نام برد. شورای انقلاب در بهار ۱۳۵۸، قانون مدیریت صنایع را تصویب کرد. براساس این قانون، دولت موظف می‌شد برای کارخانه‌هایی که مالکان آنها غایب بودند، یک یا دو مدیر منصوب کند (احمدی امویی، ۱۳۸۳:۱۹).

سیاست‌های بازتوزیعی بعدی بیشتر در قالب طرح‌ها و لوایحی صورت می‌گرفت که شامل لایحه ملی‌کردن اراضی شهری، لایحه قانون اراضی شهری، لایحه اصلاحات ارضی، لایحه تأمین و توزیع کالا، لایحه اسلامی کار، لایحه ملی‌کردن معادن و طرح دولتی‌کردن تجارت خارجی می‌شد.

پس از آن، از سال ۱۳۶۸، دولت وقت، مجموعه سیاست‌های اقتصادی را برگزید که تا حد زیادی متفاوت از سیاست‌های اقتصادی دهه اول انقلاب بودند. چنانکه دیدیم، در دهه اول انقلاب تلاش دولت عمدتاً معطوف به طرح‌ها و لوایح بازتوزیعی بود. دولت در اواخر دهه نخست، حتی در کنترل قیمت‌ها، کارویژه قضایی یافته بود و در قالب تعزیرات عملاً علاوه بر تعیین قیمت و نحوه صحیح اجرای آن به مجازات متخلفین نیز می‌پرداخت. از سال ۱۳۶۸، سیاست‌های اقتصادی دولت از «استراتژی بازتوزیع» فاصله گرفت و به «استراتژی رشد» نزدیک شد. اساس این استراتژی جدید در ایران، «سیاست‌های تعدیل (نیلی، ۱۳۷۶)»، «اصلاحات اقتصادی» (Karshenas & Pesaran, 1995:90-112) و «آزادسازی اقتصادی» (Behdad, 2000:100-136) نامیده شدند. سوای این عناوین، مؤلفه‌های کلیدی، سیاست‌های اقتصادی جدید در ایران، آزادسازی نرخ ارز، آزادسازی قیمت‌ها، کاهش یارانه‌ها و نیز خصوصی‌سازی بودند. سیاست‌های اقتصادی جدید تلاش می‌کردند نظام چندنرخ‌ی قیمت ارز و لاجرم دخالت دولت در آن را حذف کنند، نظام قیمت‌گذاری و تعیین دستمزدها را کمابیش به بازار بسپارند، تهیه و

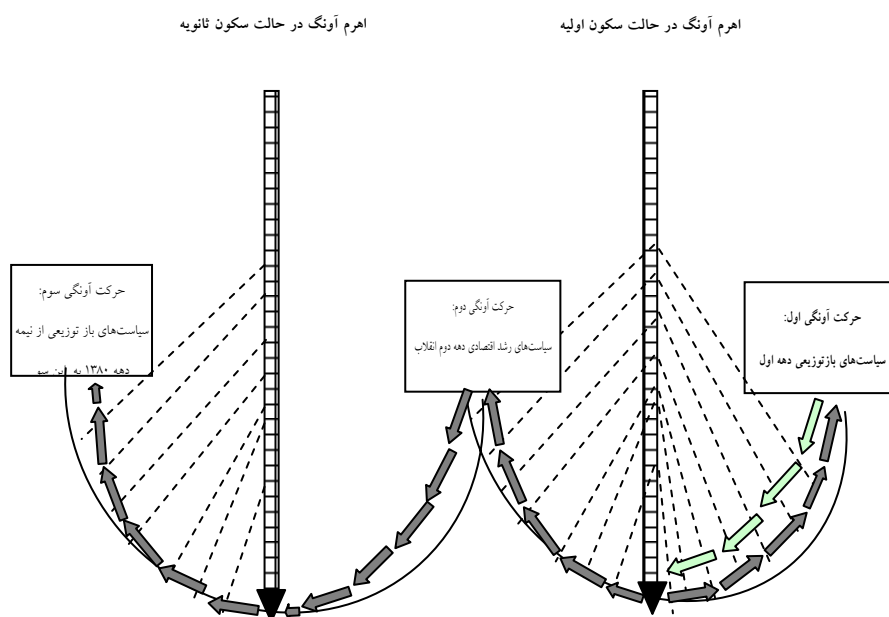
توزیع یارانه‌ای کالا را متوقف و صنایع ملی شده اوایل انقلاب را به بخش خصوصی واگذار کنند. این سیاست‌ها که در قالب برنامه اول توسعه گنجانده شده بودند، کار توزیع کالا و خدمات را تا حد زیادی به جای دولت، به بازار واگذار کرد و به صراحت، هدف خود را دستیابی به رشد اقتصادی اعلام نمود. بر این اساس بود که دولت از سیاست‌های مبتنی بر توزیع به سیاست‌های مبتنی بر رشد، تغییر جهت داد. بنابراین، سیاست‌های «بازتوزیعی» و «رشد اقتصادی» را می‌توان دو سر طیف مخالفی در نظر گرفت که دولت از یک سوی آن به سوی دیگر حرکت کرده و با توسل به تمثیل مکانیکی، می‌توان شکل این حرکت را به حرکت آونگ در ساعت تشبیه نمود.

سیاست‌های شبه‌دستوری، مداخله‌گرایانه و واجد خصایل بازتوزیعی تا سال ۱۳۳۸ در ایران تداوم داشت، اما در اواخر این سال، مجلس، برنامه اول توسعه کشور را تصویب کرد که مبین گسست از سیاست‌های اقتصادی قبلی بود. اهدافی که این برنامه ترسیم می‌کرد، از حیث شکلی، تا حدی شبیه اهدافی بودند که در قالب کلی، رویکرد نئولیبرالی مبتنی بر آموزه‌های نظری توافق واشنگتن بر پایه آن شکل گرفته بود و در ایران، بیشتر در قالب یکسان‌سازی یا شناورکردن نرخ ارز، حذف سیاست تثبیت قیمت‌ها و اعطاء یارانه و در نهایت، خصوصی‌سازی تعریف و دنبال می‌شد.

پس از آن، از نیمه دهه سوم انقلاب، الگوی آونگی مورد بحث مقاله دوباره به نوعی تکرار شد. تقریباً از سال ۱۳۸۴ به این سو، جهت‌گیری‌های کلی سیاست‌های اقتصادی دولت بار دیگر به سمت سیاست‌های بازتوزیعی تغییر جهت داد. نشانه‌های حرکت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی، تقریباً از رقابت‌های انتخاباتی سال ۱۳۸۴ آشکار گردید و در واقع، رقابت‌های انتخاباتی تا حد زیادی به جدال میان حالت‌های اول و دوم حرکت آونگی تقلیل یافت. با تشکیل دولت نهم، مقدمات حرکت سیاست‌های اقتصادی به سمت سیاست‌های بازتوزیعی فراهم آمد. بارزترین وجه سیاست‌های بازتوزیعی جدید، تقسیم عدالت در میان طبقات فرودست و نیازمند بود. بر اساس این سیاست‌ها، دولت خود را متعهد دید ابتدا سهام کارخانه‌های دولتی و سپس، با یک فاصله زمانی، سود آنها را میان این دسته از طبقات توزیع نماید. در عالم نظر، این سیاست‌ها، هدف کاهش شکاف طبقاتی در ساخت اجتماعی از طریق

بازتوزیع دارایی‌های دولتی را دنبال می‌کرد. بر اساس اطلاعات پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۴۳ درصد از واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های برنامه چهارم توسعه، در قالب واگذاری در شکل سهام عدالت صورت گرفته بود (www.vase.ir). بدین‌سان، شرکت‌های دولتی به جای واگذاری به بخش خصوصی به بخش تعاونی واگذار شد که اعضای آن سهام را در قالب یارانه از دولت دریافت می‌نمودند. لایحه نظام‌مند کردن یارانه‌ها بر اساس دهک‌های درآمدی جامعه نیز هدفی مشابه را دنبال می‌کند. این طرح نیز در پی تعدیل شکاف طبقاتی در جامعه و بازتوزیع درآمد به نفع طبقات فرودست می‌باشد. کاهش شکاف طبقاتی در میان تنواره بوروکراتیک دولت نیز دنبال شد. تلاش شد با افزایش حقوق کارکنان با تحصیلات کمتر، شکاف درآمدی در میان این تنواره نیز تعدیل شود. همین‌طور، در میان بازنشستگان نیز سهام عدالت توزیع شد تا کارویژه حمایتی دولت از آنها صبغه مالی پررنگی پیدا کند. بر اساس پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، سهام عدالت در میان ۳ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر بازنشسته توزیع شده بود. سفرهای استانی دولت نیز در جهت تلاش برای کم کردن شکاف توزیع منابع میان شهر و روستا و مرکز و پیرامون بود. گفته شد هدف این است که منابع از شهرها به روستاها و از مراکز به پیرامون آورده شوند. بدین‌سان، کارویژه دولت از بازتوزیع درآمدها و دارایی‌ها به بازتوزیع منابع نیز کشانده شد و وجوه بازتوزیعی سیاست‌های اقتصادی دولت را برجسته‌تر ساخت. به طور کلی، واژه عدالت در کلام و عدالت بازتوزیعی در عمل، در دوره چهارساله رئیس‌جمهور جدید تفوق یافتند. بدین‌سان، در این دوره، عدالت بار دیگر در ادبیات سیاسی پررنگ شد و تحقق آن هدف اصلی دولت تعریف گردید. به طور کلی، گرچه میان نوع و شکل سیاست‌های بازتوزیعی دولت در دهه اول انقلاب و سیاست‌های بازتوزیعی دولت در دهه سوم انقلاب، تفاوت‌های بارزی وجود دارند، اما جهت‌گیری کلی سیاست‌های اقتصادی این دو دولت، نوعی وجه تشابه قابل توجه، یعنی سوگیری به سمت سیاست‌های بازتوزیعی را نشان می‌دهد.

نمودار (۱): شکل حرکت‌های آونگی سیاست‌های اقتصادی دولت



اهرم آونگ در حالت سکون اولیه: آغاز انقلاب در سال ۱۳۵۷، نقطه مفروض حالت سکون اولیه است.

اهرم آونگ در حالت سکون ثانویه: سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، نقطه مفروض حالت سکون ثانویه است.

ب. چرایی حرکت آونگی در اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران

چنانکه دیدیم، سیاست‌گذاری اقتصادی دولت در ایران پس از انقلاب، به جای روندی خطی، واجد خصلت آونگی بوده است. این وضعیت، بحث‌های نظری عمده‌ای را در این مورد دامن می‌زند. چنانکه مقدمتاً گفتیم، در ادبیات مربوطه، عموماً دلایل وقوع بی‌ثباتی در اقتصاد کلان را از منظر دو رهیافت اقتصادی و اقتصاد سیاسی بررسی نموده‌اند. این مقاله از رهیافت جامعه‌شناسی سیاسی برای تبیین بی‌ثباتی‌های اقتصادی در ایران پس از انقلاب بهره می‌گیرد و استدلال می‌کند که نوع و ماهیت دولت در ایران، موجد این بی‌ثباتی‌های اقتصادی بوده است. بنابراین، گرچه مقاله تأکید خود را بر تحلیل دولت‌محور از این نوع بی‌ثباتی‌ها قرار می‌دهد، اما چون دولت خود در متن ساخت اجتماعی عمل می‌کند، لاجرم برخی وجوه تحلیل جامعه‌محور نیز در بحث گنجانده می‌شوند. برای بررسی این موضوع، ابتدا بر علل وقوع حرکت‌های آونگی بازتوزیعی و سپس، بر علل وقوع حرکت آونگی معطوف به رشد اقتصادی از منظر رهیافت جامعه‌شناسی سیاسی متمرکز خواهیم شد.

۱. علل حرکت آونگی به سمت سیاست‌های بازتوزیعی

حرکت دولت در ایران پس از انقلاب به سمت سیاست‌های بازتوزیعی را باید بیش از هر چیز، برآیندی از نوع، ماهیت و کارکردهای دولت تحصیلدار در ایران پس از انقلاب دید. در جامعه‌شناسی سیاسی کارکردگرا، عموماً بر پنج کارکرد دولت تأکید می‌گردد و کارکرد سمبولیک، تنظیمی، پاسخگویی، استخراجی و بازتوزیعی، از جمله کارویژه‌های اصلی دولت دانسته می‌شود (Almond & Powell, 1966: 14-190). گرچه این کارویژه‌ها در میان دولت‌ها تقریباً عام بوده‌اند، اما نوع و ماهیت دولت‌ها بر شدت و ضعف این کارکردها مؤثر بوده است. برای مثال، در دولت‌های دموکراتیک، کارویژه پاسخ‌گویی و در دولت‌های غیردموکراتیک، کارویژه تنظیمی پررنگتر بوده‌اند. گرچه نوع و ماهیت دولت در ایران پس از انقلاب، محل بحث بوده است، اما نظریه‌پردازان دولت تقریباً بر این موضوع توافق دارند که ماهیت تحصیلدار دولت در ایران پس از انقلاب، تقریباً ویژگی پایدار این دولت بوده است. موضوع مورد تأکید

در ادبیات دولت تحصیلدار این است که از جمله ویژگی‌های اصلی این نوع دولت، تفوق وجوه بازتوزیعی آن است. این تا آنجاست که برخی از نظریه‌پردازان دولت تحصیلدار از این نوع دولت برای ایجاد تمایز میان دولت‌های تولیدی در برابر دولت‌های توزیعی استفاده می‌کنند (Luciani, 1987: 61-82). در اینجا، دولت رانتیر مصداق بارز دولتی دانسته می‌شود که کارکرد توزیع درآمدهایی را بر عهده دارد که از بیرون به دست می‌آورد (Ibid, 69). تا آنجا که به ایران مربوط می‌شود، اگر معیار بیش از ۴۰ درصدی درآمد دولت از رانت خارجی یا نفت را ملاک اصلی در ایجاد این نوع دولت در نظر گیریم (Ibid, 70)، ایران از سال ۱۳۴۲ به این سو، شاهد پیدایش این نوع دولت بوده است (Mahdavi, 1970). با وجود این، باید گفت از سال ۱۳۵۳ و در اثر افزایش درآمدهای نفتی، وجوه تحصیلدار بر این دولت تفوق یافته است. به این معنا، عمر دولت تحصیلدار در ایران قبل از انقلاب را باید بیشتر به دوره‌ای تقریباً ۴ ساله محدود کرد. با وقوع انقلاب اسلامی و به رغم تحول گسترده در نوع و ساختار دولت، وجوه تحصیلدار آن همچنان پایدار ماند و در مقام مقایسه، قدمت دولت تحصیلدار در ایران پس از انقلاب به مراتب بیش از دولت در ایران قبل از انقلاب بوده است. این بدان معناست که کارکردهای بازتوزیعی باید از ویژگی‌های اصلی دولت در ایران پس از انقلاب، بوده باشد. بنابراین، از حیث کارکردی، حرکت دولت در ایران پس از انقلاب به سمت سیاست‌های بازتوزیعی را می‌توان برآیندی از ماهیت و ساختار این دولت دید. این خصلت ساختاری و کارکردی را یک عامل اجتماعی پررنگ‌تر کرده که سطح تحلیل جامعه‌محور را در بررسی‌ها وارد می‌کند.

تا حدی که به خواست‌های بازتوزیعی در جامعه‌شناسی سیاسی مربوط است، عموماً خواست‌های بازتوزیعی را در قالب بحران توزیع بحث می‌کنند. به طور کلی در ادبیات مربوطه، بحران توزیع را در کنار بحران هویت، نفوذ، مشروعیت، مشارکت و ادغام از جمله ۶ بحرانی دانسته‌اند که دولت‌های مدرن از بدو پیدایش خود را با آن درگیر بوده‌اند. قراردادن خواست‌های بازتوزیعی در قالب بحران توزیع، به این دلیل است که اگر ما بحران توزیع را چنانکه لاپالامبارا آن را تلاش دولت‌ها برای تغییر در شیوه معمول توزیع کالا و خدمات تعریف می‌کند (لاپالامبارا، ۱۳۸۱: ۳۶۱-۴۰۴)، در نظر گیریم، خواست‌های بازتوزیعی محتوای

اصلی بحران توزیع را شکل خواهند داد. عموماً در ادبیات مربوط به اقدامات بازتوزیعی، ترتیب وقوع و حل بحران توزیع در قالب دو الگو بحث می‌شود. الگوی اول را «انگلو ساکسونی» و الگوی دوم را «غیر انگلو ساکسونی» می‌نامند. الگوی اول بیشتر شامل انگلستان و آمریکا و الگوی دوم شامل ایتالیا، فرانسه و آلمان می‌شود (Pye, 1966: 66). دولت‌های آسیایی و آفریقایی را نیز عموماً در الگوی دوم قرار می‌دهند (Ibid: 67). الگوی اول بر این نکته تأکید می‌کند که در کشورهای انگلستان و آمریکا، دولت مدرن نه در ابتدای پیدایش، بلکه با فاصله زمانی مناسب با خواست‌های بازتوزیعی یا بحران توزیع در ساخت اجتماعی روبه‌رو شده است. استدلال می‌شود که این دسته از دولت‌ها، ابتدا با بحران‌های هویت، مشروعیت، مشارکت، نفوذ و ادغام مواجه و آن را حل کرده‌اند و در آخر، با پیدایش بحران توزیع، به حل آن مبادرت نموده‌اند (Ibid: 66). بدین سان، این دسته از دولت‌ها در وضعیتی با بحران توزیع یا خواست‌های بازتوزیعی مواجه شده‌اند که کمابیش حالتی تثبیت‌یافته داشته‌اند. در کشورهای الگوی دوم، ترتیب و تسلسل وقوع بحران توزیع از این قاعده پیروی نکرده است. برای مثال، در فرانسه، در حالی که دولت بحران مشروعیت و ادغام را کاملاً حل نکرده بود با بحران توزیع مواجه شد (Ibid, 66). همین وضعیت تا حدی در مورد آلمان نیز صدق می‌کرد. لوسین پای، دولت‌های آسیایی و آفریقایی را در دسته کشورهای الگوی دوم قرار می‌دهد. او استدلال می‌کند که بسیاری از این کشورها تلاش می‌کنند برای حل بحران هویت، ابتدا به حل بحران توزیع بپردازند (Ibid: 67). استدلال مقاله حاضر این است که ایران، اولاً در دسته کشورهای الگوی دوم قرار می‌گیرد و ثانیاً در الگوی دوم نیز وضعیت حادثتری را نشان می‌دهد. این موضوع حداقل دو دلیل عمده دارد. دلیل اول این است که حتی پیش از پیدایش نخستین دولت مدرن در ایران، یعنی دولت رضاشاه، خواست‌های بازتوزیعی و لاجرم نیاز به حل بحران توزیع، پدید آمده بود. دلیل دوم این است که خواست‌های بازتوزیعی از سوی ساخت اجتماعی، از سوی پهلوی اول کاملاً نادیده گرفته شد و از سوی پهلوی دوم به صورت نیم‌بند دنبال شد. در چارچوب دلیل اول، شواهد تاریخی نشان می‌دهد داعیه‌های مربوط به حل بحران توزیع، پیش از تشکیل این دولت شکل گرفته بود و تا حدودی نیز قوی بود. بخش عمده داعیه‌های مذکور در تشکیل شاخه ایرانی حزب سوسیال‌دموکراسی خود را نشان داد که در

اوایل انقلاب مشروطه در باکو و قفقاز شکل گرفته بود. شاخه ایرانی این حزب را عموماً مهاجرین ایرانی در قفقاز و روشنفکران ایرانی تشکیل می‌دادند (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۵). این حزب بعدها پایه‌های تشکیل حزب اجتماعیون عامیون شد که به همراه حزب اعتدالیون، دو حزب عمده آن مجلس به حساب می‌آمدند. اکثر اعضای این حزب که بعدها به حزب دموکرات تغییر نام داد، از آموزه‌های سوسیال دموکراسی پیروی می‌کردند. برنامه اقتصادی آنها آمیزه‌ای از صنعتی کردن کشور، نظام مالیاتی مترقی و پیشرفته، کار کمتر از ده ساعت در روز و تقسیم اراضی در میان روستائیان بود که جهت‌گیری سوسیالیستی یا بازتوزیعی آنها را نشان می‌داد (همان: ۹۴). تا آنجا که به دلیل دوم مربوط می‌شود، اولاً دولت مدرن در ایران در حالی که تلاش می‌کرد با بحران نفوذ، هویت و مشروعیت مقابله کند، خود را با بحران توزیع روبه رو دید و حل آن را نه تنها نادیده گرفت، بلکه آن را سرکوب کرد. ممنوع شدن هر نوع تبلیغ با مرام سوسیالیستی که در سال ۱۳۰۷ رسماً اعلام شد، تعیین همین وضع بود. این در حالی بود که کشورهای الگوی دوم همانند آلمان، در شرایط تقریباً مشابه، تا حدی الزامات بحران توزیع را پاسخ داده بودند. برای مثال، بیسمارک در سال ۱۸۸۵ تلاش کرد قبل از حل بحران مشارکت با تصویب قوانینی، سیاست‌های رفاهی را برای کارگران آلمانی در نظر گیرد (Boas, 2000: 709-10). به طور کلی، اقدامات نوسازی از بالا توسط رضاشاه، نه تنها معطوف به اقدامات و سیاست‌های بازتوزیعی نبود، بلکه وضع طبقات فرودست را وخیم‌تر نیز ساخت.

بدین سان بود که این خواست‌های بازتوزیعی یا بحران توزیع به پهلوی دوم منتقل شد. پهلوی دوم، به ویژه از سال ۱۳۴۲، تلاش‌هایی انجام داد که متضمن برخی وجوه بازتوزیعی بود. اولین اقدامات از این دست، اصلاحات ارضی بود که از سال ۱۳۴۱ دنبال شد و تلاش می‌کرد بخشی از دهقانان بی‌زمین را مالک زمین سازد. گفته شد چیزی در حدود ۹۲ تا ۹۳ درصد کشاورزان واجد شرایط، طی سه مرحله اصلاحات ارضی، صاحب زمین شدند (عمید، ۱۳۸۱: ۱۵۰). همچنین، در حوزه شهری و کارگری نیز، پهلوی دوم تلاش کرد اقدامات بازتوزیعی انجام دهد. این اقدامات اساساً در قالب اصول ۶ و ۱۳ انقلاب سفید به اجرا درآمد. بر اساس اصل ۶ که در سال ۱۳۴۲ عملیاتی شد، کارگران در ۲۰ درصد سود خالص کارخانه‌ها شریک شدند. اصل ۱۳ انقلاب سفید نیز در سال ۱۳۵۴ واگذاری سهام کارخانه‌ها را

در دستور کار قرار داد. این اقدامات بازتوزیعی، آنگونه که آمارها نشان می‌داد، در تعدیل شکاف‌های درآمدی و مقابله با بحران توزیع موفق عمل نکرد. برای مثال، ضریب جینی از ۴۷۰/ در سال ۱۳۴۷ به ۵۱۴/ در سال ۱۳۵۶ رسیده بود. در این مدت، سهم ۴۰ درصد پایین‌ترین صدک درآمدی کشور، از ۱۴ درصد به ۱۱/۵ درصد کاهش یافته بود (سازمان برنامه و بودجه، شاخص توزیع درآمد سال ۱۳۶۱).

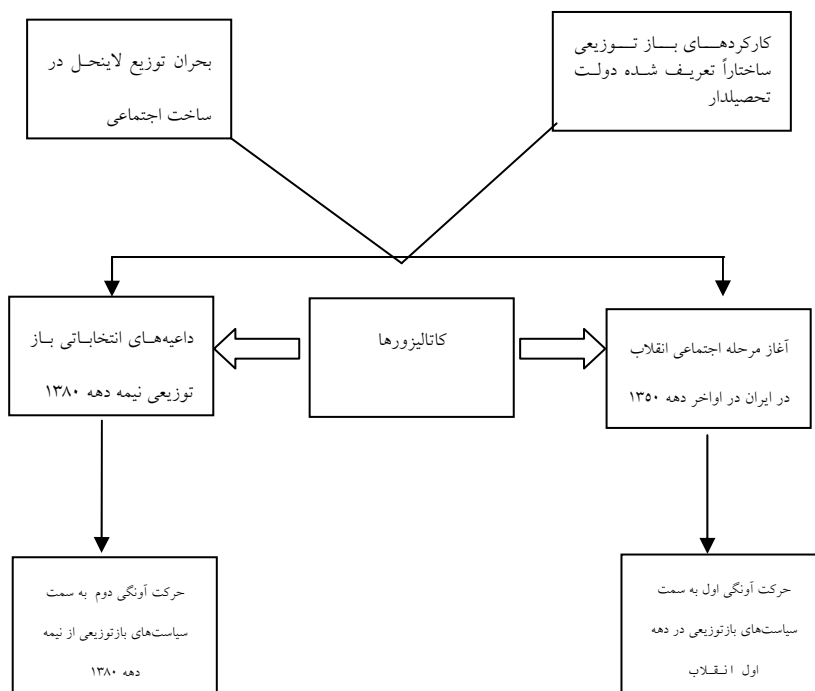
بنابراین، در این مقطع زمانی، شرایط برای درهم‌آمیزی الزامات برآمده از ساخت اجتماعی با ماهیت و کارکردهای دولت رانتیر فراهم آمده بود. از یک سو و در شرایطی که بحران توزیع در ساخت اجتماعی پدید آمده بود، پهلوی اول و دوم، اقدامات کافی را برای پاسخ به این خواست‌ها انجام ندادند. از دیگر سو، با پیدایش دولت تحصیلدار در ایران، به عنوان دولت ساختاراً بازتوزیعی، انتظارات بازتوزیعی از دولت شدت گرفت. اکنون به کاتالیزوری نیاز بود که با درهم‌آمیزی این دو جرقه، حرکت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی را روشن سازد. این کاتالیزور، انقلاب اسلامی سال ۵۷ و به ویژه، آغاز مرحله اجتماعی آن بود. از جمله استدلال‌های اصلی در مورد پیامدهای اقتصادی انقلاب‌ها این است که موضوعات اجتماعی یا وجود فقر، عامل عمده‌ای در وقوع انقلاب‌های عمده جهان از سال ۱۷۸۹ به این سو بوده و به همین دلیل، این انقلاب‌ها پس از پیروزی، در صدد اجرای سیاست‌های اجتماعی کاهش فقر برآمده‌اند (Bashiriye, 1984: 93).

آرنت تلویحاً انقلاب‌ها را به دو مرحله سیاسی و اجتماعی تقسیم می‌کند. مرحله سیاسی، مرحله‌ای است که در آن، انقلابیون لیبرال قدرت را به دست می‌گیرند و بیشتر به موضوعات سیاسی و حقوق فردی می‌پردازند، اما از موضوعات اجتماعی و من جمله، فقر توده‌ها غافل می‌مانند. در عین حال، چون داعیه مقابله با فقر در پیدایش این دسته از انقلاب‌ها مؤثر بوده است، این بی‌توجهی راه را برای ظهور طیف رادیکالی فراهم می‌کند که داعیه سیاسی حل مشکلات اقتصادی از جمله فقر توده‌ها را دارند. بدین‌سان، رادیکال‌ها به عنوان حاملان مرحله اجتماعی انقلاب، عملاً نقش کارگزاران اقدامات بازتوزیعی را می‌یابند. گرچه عوامل اقتصادی در وقوع انقلاب اسلامی، نقش چندانی نیافت، اما این انقلاب در شرایطی اتفاق افتاد که بحران توزیع تا حدی پررنگ بود. بدین‌سان، انقلاب مردمی، خواست‌های بازتوزیعی را در کنار دیگر

خواست‌ها به ساخت در حال تأسیس جدید منتقل کرد. در وهله اول این خواست‌ها از سوی طیف میانه‌رو و به ویژه در قالب نهادی آن در دولت موقت، مورد توجه قرار نگرفت. دولت موقت بیشتر در پی تقلیل شرایط آنومی سیاسی ناشی از انقلاب بود تا اقدامات بازتوزیعی. طیف رادیکال‌تر، با بهره‌برداری از همین ضعف دولت موقت، قدرت را به دست گرفت و حل بحران توزیع را در اولویت خود قرار داد. کارگزاران این طیف که بیشتر در شورای انقلاب و سایر نهادهای انقلابی گرد آمده بودند، بخش عمده تلاش‌های خود را به اقدامات بازتوزیعی معطوف نمودند که قبلاً به آن اشاره کردیم. بدین‌سان، انقلاب اسلامی و به ویژه، مرحله اجتماعی آن، به عنوان کاتالیزور، خواست‌های بازتوزیعی در ساخت اجتماعی و کارکردهای بازتوزیعی مورد انتظار از دولت رانتیر در ایران را در هم تلفیق نمود و در مراحل بعد، دولت‌های سوم و چهارم را نیز به سمت سیاست‌های بازتوزیعی کشاند. بدین‌سان، باید گفت تا حدی، ساخت اجتماعی و به ویژه دولت در ایران، از حیث ساختاری، تمایل به سمت سیاست‌های بازتوزیعی داشته‌اند. تا آنجا که به ساخت اجتماعی مربوط می‌شود، این‌گونه است؛ چرا که بحران توزیع و به شکل خاص، شکاف درآمدی، از ویژگی‌های این ساخت محسوب می‌شود. تا آنجا که به دولت مربوط است نیز این‌گونه است، چرا که ماهیت تحصیلدار دولت، وجوه بازتوزیعی گسترده‌ای را بر آن بار می‌کند. با این وجود، درهم‌آمیزی این وجوه بازتوزیعی در ساخت اجتماعی با وجوه بازتوزیعی در دولت، خود نیازمند کاتالیزور می‌باشد. این کاتالیزور در حرکت آونگی اول به سمت سیاست‌های بازتوزیعی، وقوع انقلاب سال ۵۷ و به ویژه، آغاز مرحله اجتماعی آن بود. کاتالیزور جدید در حرکت آونگی دوم دولت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی جدید از سال ۱۳۸۴ به این سو را نیز می‌توان انتخابات آن سال در نظر گرفت که کاملاً تحت‌الشعاع داعیه‌های بازتوزیعی کاندیداها قرار داشت. این کاتالیزور جدید خود برآیندی از تداوم حیات دولت تحصیلدار و بحران توزیع همچنان لاینحل در ساخت اجتماعی در دهه سوم انقلاب بود. چنانکه آمارهای اقتصادی نشان می‌دهند، نفت تا سال ۱۳۸۴، همچنان بیش از ۴۲ درصد از درآمدهای دولت را به خود اختصاص داده است. همچنین، گرچه ضریب جینی از ۴۵۳٪ در سال ۱۳۶۳ به ۴۱۰٪ در سال ۱۳۸۲ رسیده بود، اما همچنان شکاف درآمدی قابل توجهی را در ساخت اجتماعی نشان می‌داد. در این وضعیت، داعیه‌های بازتوزیعی

مطرح شده از سوی کاندیداهای این دوره، با برانگیختن خواست‌های بازتوزیعی موجود در ساخت اجتماعی، کارکردهای بازتوزیعی ساختاراً تعریف شده و بالقوه دولت تحصیلدار را مورد تأکید قرار داد و بالفعل شدن آنها را به خواستی عمومی تبدیل کرد. حرکت آونگی سوم دولت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی از سال ۱۳۸۴ به این سو، تعین همین وضعیت بود.

نمودار (۲): علت حرکت‌های آونگی به سمت سیاست‌های بازتوزیعی



۲. حرکت آونگی به سمت سیاست‌های رشد اقتصادی

آزادسازی اقتصادی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به پارادایم غالب در ادبیات اقتصادی تبدیل شد و پایه نظری آن حول دیدگاه موسوم به «توافق واشنگتن» صورتبندی گردید. اساس استدلال در این دیدگاه، این بود که نقش دولت باید به مدیریت اقتصاد کلان (مانند کاهش کسری بودجه، کنترل تورم)، فراهم‌سازی زیرساخت‌های اصلی و نیز فراهم‌نمودن چارچوب‌های قانونی برای حمایت از مالکیت خصوصی محدود شود. به جای آن، باید به بازار اجازه داده شود بدون هیچ محدودیتی عمل کند و همچنین، بنگاه‌های خصوصی به جای دولت، موتور رشد اقتصادی تعریف شوند. در ابعاد بیرونی نیز آنها از آزادسازی تجارت خارجی و پیشبرد صادرات حمایت می‌کنند (Nonemon, 1996: 6).

در ادبیات آزادسازی اقتصادی، بر نقش دو عامل اصلی به عنوان موتور محرکه آزادسازی تأکید می‌شود. عامل اول، شکست سیاست‌های دستوری و پیامدهای آن، یعنی بحران مالی و بحران بدهی دولت است. بنابراین، اینجا بر نقش عوامل داخلی تأکید می‌شود. عامل دوم بر نقش محیط بین‌المللی، به ویژه شکست ایدئولوژی اقتصاد دستوری در شوروی سابق و نیز نقش نهادهای مالی بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی تأکید می‌کند (Haggard, 1994) و لاجرم، تأکید اصلی آن بر نقش عوامل بیرونی است. در چارچوب عامل اول، استدلال اصلی این است که الگوی توسعه دولت‌گرا و اقتصاد دستوری در دهه ۱۹۷۰، ناکارآمد ظاهر شدند. این وضعیت تقریباً در تمامی مناطق دنیا مشهود بود. ویتنام و کره شمالی در شرق آسیا، گینه، غنا و مالی در آفریقا، در آمریکای لاتین و آرژانتین، برزیل و کوبا الجزایر، سوریه، عراق، مصر، تونس و اردن در خاورمیانه، مصادیق چنین وضعیتی بودند و تقریباً، تمامی آنها در این دهه، با بحران مالی مواجه شدند. فرض اساسی این بود که اگر نقش گسترده دولت عامل اصلی بحران‌های مالی و بدهی بوده است، راه حل، آزادسازی اقتصادی، با هدف کاهش این نقش می‌باشد (Noneman, 1996, 32).

محققانی که بر عوامل بین‌المللی تأکید می‌کنند، تأثیر آن را بر آزادسازی از سه طریق می‌دانند. طریق نخست، معاملات مشروط نهادهای مالی بین‌المللی برای اعطای وام است. این نهادها که عموماً تحت نفوذ اقتصاددانان نئولیبرال قرار دارند، اعطای وام را مشروط به اجرای

سیاست‌های اقتصادی مورد نظر خود می‌کنند. طریق بعدی به گرایش‌های فزاینده جهان سرمایه‌داری به سوی همگرایی مربوط می‌شود. جهانی شدن، با کاهش اهمیت مرزهای ملی، ابعاد جهانی اقتصاد را تقویت و کشورها را در پاره‌ای موارد تشویق و در پاره‌ای موارد مجبور به گشودن دروازه‌های اقتصاد داخلی می‌کند. طریق سوم به فروپاشی بلوک شرق مربوط می‌شود. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، اتحاد جماهیر شوروی، کشورهایی که مایل به انتخاب راه توسعه غیر سرمایه‌داری بودند را مورد حمایت‌های فنی و مالی قرار می‌داد. بر این اساس، این کشور، به عنوان منبع بدیلی از کمک برای کشورهای عمل می‌کرد که راه توسعه دولت‌گرا را انتخاب کرده بودند و بنابراین، آنها را قادر می‌ساخت کمک‌های مالی و فنی نهادهای مالی بین‌المللی را نادیده گیرند. زمانی که این منبع مالی و فنی تضعیف و سپس ناپدید شد، نهادهای مالی بین‌المللی به تنها و آخرین انتخاب کشورها تبدیل شدند.

در ایران، به نظر می‌رسد عوامل داخلی، نقش تعیین‌کننده‌ای در حرکت دولت به سمت سیاست‌های آزادسازی اقتصادی داشته است. عوامل بین‌المللی مانند معاملات مشروط نهادهای مالی بین‌المللی، فرایندهای جهانی شدن و نیز کمک‌های بلوک شرق، کم‌اثر یا بدون اثر بوده‌اند. گرچه برنامه اول توسعه پیش‌بینی می‌کرد که کشور ۲۷ میلیارد سرمایه‌گذاری خارجی را جذب کند، اما اخذ وام از نهادهای مالی بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، مورد تأکید نبود. تأثیر فرایندهای جهانی شدن بعید است که در مورد ایران به عنوان اقتصاد پیرامونی نفتی پررنگ باشد. در مورد عامل سوم نیز اساساً بحث بی‌مورد است. بر این اساس، حرکت دولت ایران به سمت سیاست‌های آزادسازی را باید در چارچوب عوامل داخلی بررسی کرد. چنانکه گفته شد، عوامل تأثیرگذار داخلی در این خصوص به شکست الگوی توسعه دولت‌محور مربوط می‌شد که گرچه اساساً معطوف به رشد پایین اقتصادی، رکود و نرخ بالای تورم و بیکاری بودند، اما تعینات خود را در دو حوزه بحران مالی و بحران بدهی خارجی نشان می‌دادند. بنابراین، باید دید مشکلات اقتصادی نظام توسعه تقریباً دولت‌گرا در ایران، خود را در کدام حوزه، یعنی بحران مالی یا بحران بدهی در ایران پس از انقلاب نمایان ساخته است.

از منظر کلی، تاریخ اقتصادی دهه اول انقلاب را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد. دوره اول، سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۰ را در برمی‌گیرد. در این دوره، رکود اقتصادی کشور را فرا گرفت. این

رکود عموماً ناشی از بحران‌های اقتصادی بود که جوامع انقلابی عموماً آن را تجربه می‌کنند. این بحران‌ها تعینات اقتصادی آن چیزی بود که اسکاچپول آن را بحران‌های ساختاری پس از انقلاب می‌نامد (Behdad, 1996: 97). انقلاب عموماً امنیت سرمایه را تهدید و در کارویژه دولت برای حمایت از مالکیت و تسهیل فرایند تولید اختلال ایجاد می‌کند. همچنین، این مشکلات فرایند تولید را نابود و موجب بحران اقتصادی می‌شود. هرچه اقتصاد یک کشور بیشتر در مسیر توسعه سرمایه‌داری پیش رفته باشد، این مشکلات بیشتر خواهد بود. دلیل آن، این است که انقلاب در این شرایط، پیوند و رابطه کشور را با اقتصاد بیرونی قطع می‌کند و لاجرم بر گستره بحران‌های ساختاری انقلاب می‌افزاید. این بحران‌ها احتمالاً در مورد انقلاب‌های اجتماعی عمیق‌تر نیز خواهد بود؛ چرا که این انقلاب‌ها درصدد برمی‌آیند نظم اقتصادی قدیمی را نابود و نظم اقتصادی جدیدی را مستقر سازند. این فرایند تخریب و بازسازی اقتصادی زمان‌بر است. از این‌رو، بر دامنه بحران‌های ساختاری انقلاب افزوده می‌شود (Ibid: 97-8). در مورد انقلاب‌های طبقات متوسط، وضعیت وخیم‌تر می‌شود. در این انقلاب‌ها، جدال میان نخبگان پیرامون استقرار نظام جدید اقتصادی، مانند سایر مسایل چالش‌برانگیز است. هرچه گستره این جدال‌ها بیشتر باشد، دستیابی به نظم و ثبات اقتصادی نیز دشوارتر می‌شود.

وضعیت اقتصاد ایران پس از انقلاب، مبین این شرایط سه‌گانه بود. اقتصاد ایران قبل از انقلاب تا حدی در مسیر توسعه سرمایه‌داری پیش رفته بود، انقلاب ایران نوعی انقلاب اجتماعی بود و در نهایت، به عنوان انقلاب طبقات متوسط، جدال درون‌نخبه‌ای، ویژگی بارز آن محسوب می‌شد. به این معنا، بحران‌های اقتصادی پس از انقلاب را باید به عنوان ویژگی ساختاری این انقلاب و تا حدی، به صورت مقوله‌ای اجتناب‌ناپذیر تحلیل کرد.

وقوع بحران اقتصادی در این دوره را داده‌های آماری نیز نشان می‌دهد. بجز بخش کشاورزی، سایر بخش‌ها مانند خدمات و صنعت، عموماً رشد منفی را نشان می‌دادند. برای مثال، این رشد برای بخش صنعت در سال ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸، به ترتیب، ۹/۷- و ۷/۱۵- درصد بود. همچنین، تولید ناخالص داخلی نیز به عنوان شاخص رشد اقتصادی، پیوسته منفی بود. این میزان برای سال‌های ۱۳۵۷، ۱۳۵۸، ۱۳۵۹، ۱۳۶۰، به ترتیب ۹/۱۰-، ۲/۵-، ۹/۱۴-، ۱/۲- بود. علاوه بر این، نرخ تورم نیز بالا بود و میانگین ۱۶/۷۵ را برای این چهار سال نشان می‌داد.

همچنین، میانگین کسری بودجه دولت نیز برای این چهار سال، ۶۰۹/۲ میلیارد ریال و میانگین رشد اقتصادی نیز ۸/۲۷- بود. (نک. جدول شماره ۱)

این دوره رکود با یک دوره رونق اقتصادی نسبی همراه شد. این دوره، سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۳ را شامل می‌شد. در این سال‌ها، بخش خدمات و صنعت رشد منفی گذشته خود را پشت سر گذاشتند و حتی صنعت در سال ۱۳۶۲ رشد چشمگیر ۱۹/۶ درصدی را تجربه کرد. در طول این سال‌ها، سه بخش کشاورزی، صنعت و خدمات، همواره رشد مثبت داشتند. همچنین، رشد اقتصادی کشور در سال‌های ۱۳۶۱ و ۱۳۶۲، به ترتیب به ۱۴/۴ و ۱۱/۴ درصد رسید که نشان‌دهنده رونق گرفتن اقتصاد کشور بود. هرچند این میزان رشد در سال ۱۳۶۳ کاهش یافت، اما میانگین رشد اقتصادی در این دوره سه‌ساله، در حدود ۹ درصد بود (مقایسه کنید با میانگین رشد دوره قبل که ۸/۲۷- بود). در عین حال، این دوره رونق کوتاه‌مدت، با یک رکود و بحران اقتصادی عمیق همراه شد. این دوره، سال‌های ۱۳۶۴ تا ۱۳۶۷ را شامل می‌شد. گرچه بحران اقتصادی از سال ۱۳۶۴ شروع شد، اما اوج آن در سه سال بعدی بود. در طول این چهار سال، بخش صنعت جز یک سال، همواره رشد منفی داشت. رشد این بخش در سال‌های ۱۳۶۴، ۱۳۶۵ و ۱۳۶۷ به ترتیب ۵/۵-، ۸/۹- و ۵- بود. همین وضعیت در مورد بخش خدمات نیز وجود داشت. این بخش در سال‌های ۱۳۶۵، ۱۳۶۶ و ۱۳۶۷، به ترتیب ۱۳/۳-، ۶/۷- و ۷/۱- رشد منفی داشت. به تبع این وضعیت، رشد اقتصادی کشور نیز در دو سال ۱۳۶۵ و ۱۳۶۷، به ترتیب ۸/۸- و ۳/۶- و در دو سال ۱۳۶۴ و ۱۳۶۶ نیز بسیار ناچیز بود. میانگین رشد اقتصادی در این چهار سال، به طور متوسط، ۲/۷- درصد بود. میانگین کسر بودجه دولت نیز بین سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷ به طور متوسط، سالیانه به ۱۴۰۴/۴ میلیارد می‌رسید. (نک. جدول شماره ۱)

جدول (۱): شاخص‌های عمده اقتصادی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸

سال	رشد بخش صنعت درصد	رشد بخش خدمات درصد	رشد بخش کشاورزی درصد	درآمدهای نفتی میلیارد ریال	درآمدهای غیرنفتی میلیارد ریال	رشد GDP درصد	نرخ تورم درصد	کسری بودجه میلیارد ریال	بدهی خارجی
۱۳۵۷	-۹/۷	۰/۰۴	۶/۵	۱۰۱۳	۵۸۶	-۱۰/۹	۱۱/۷۲	۴۷۸/۹	-
۱۳۵۸	-۱۵/۷	۲/۵	۵/۹	۱۲۲۰	۴۸۰	-۵/۲	۱۰/۵	۲۱۹/۵	-
۱۳۵۹	۵/۶	-۲/۲	۳/۴	۸۸۹	۴۳۷	-۱۴/۹	۲۰/۵	۸۲۴/۱	-
۱۳۶۰	۰/۰۴	-۷/۲	۱/۹	۱۰۵۶	۷۱۴	/۰۵	۲۴/۲۷	۹۱۴/۲	-
۱۳۶۱	۰/۵	۰/۸	۷/۱	۱۶۹۰	۸۱۲	۱۴/۴	۱۸/۷	۶۸۶	-
۱۳۶۲	۱۹/۶	۱۳	۴/۸	۱۷۷۹	۹۹۴	۱۱/۴	۱۹/۶۹	۹۸۹/۹	-
۱۳۶۳	۴/۸	۲/۴	۷/۳	۱۳۷۳	۱۳۴۲	۰/۰۴	۱۲/۵۷	۶۵۹/۷	-
۱۳۶۴	-۵/۵	/۰۵	۷/۸	۱۱۸۹	۱۴۷۸	۱/۷	۴/۳۸	۵۶۲/۵	-
۱۳۶۵	-۸/۹	-۱۳/۳	۴/۴	۴۳۵	۱۲۷۳	-۸/۸	۱۸/۴۰	۴۰۵/۵	-
۱۳۶۶	۲/۵	-۶/۷	۲/۴	۸۵۳	۱۳/۸	۰/۴	۳۲/۴۹	۱۴۸۲/۴	-
۱۳۶۷	-۵	-۷/۱	-۲/۵	۸/۹	۱۳۷۶	-۳/۶	۲۲/۱۷	۲۱۶۷/۱	-
۱۳۶۸	۶/۶	۱/۷	۳/۷	۱۵/۵	۱۶۶۰	۴/۲	۲۰/۳۸	۱۲۹۸	-

Source: (Amuzegar, 1993: 367-373)

بررسی مقایسه‌ای فوق، حاوی مطالب عمده‌ای است. نخست آنکه، دوره‌های رکود سال‌های ۶۱-۱۳۵۷ و ۶۷-۱۳۶۴، تأثیرات خود را در بحران مالی دولت و نه بحران بدهی خارجی نشان دادند. بنابراین، تعینات رکود اقتصادی این دوره‌ها را باید در حوزه بحران مالی دولت یا همان کسری بودجه دید. دوم آنکه، گرچه رکود اقتصادی در دوره اول بسیار بیشتر از دوره دوم بود (رشد منفی ۸/۲۷ درصدی دوره اول در مقایسه با رشد منفی ۲/۷ درصدی دوره دوم)، اما تأثیرات رکورد این دو دوره بر بحران مالی دولت، معکوس بوده است. به عبارتی دیگر، تأثیر رکود اقتصادی در دوره اول، کمتر و تأثیر رکود اقتصادی در دوره دوم، به مراتب بیشتر به بدنه مالی دولت منتقل شده است. این وضعیت را مقایسه میانگین کسری بودجه دولت در این دو دوره نشان می‌دهد. برای مثال، در حالی که میانگین کسری بودجه دولت در چهار سال دوره اول، به طور متوسط، سالیانه ۶۰۹/۲ میلیارد ریال بوده است، این میانگین برای سه سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷، سالیانه به طور متوسط ۱۴۰۴/۴، یعنی بیش از دو برابر بوده است. بر این اساس، استدلال‌ات ادبیات آزادسازی در خصوص انتقال تأثیرات بحران اقتصادی به شکل

بحران مالی به دولت برای آغاز برنامه‌های آزادسازی اقتصادی، در مورد ایران، کمابیش صدق می‌کند. به عبارتی دقیق‌تر، بحران اقتصادی، زمانی محرک آزادسازی اقتصادی در ایران پس از انقلاب بوده است که بیشترین تأثیرات خود را در بحران مالی دولت نمایان ساخته است.

جدول (۲): مقایسه رکود اقتصادی و کسری بودجه در دو دوره رکود اقتصادی

۱	درصد سالیانه رشد اقتصادی در دوره اول رکود اقتصادی	-۸/۲
۲	متوسط سالیانه کسری بودجه در دوره اول رکود اقتصادی	۶۰۹/۲
۳	درصد سالیانه رشد اقتصادی در دوره دوم رکود اقتصادی	-۲/۷
۴	متوسط سالیانه کسری بودجه در دوره دوم رکود اقتصادی	۱۴۰۴/۴

موضوع سوم و مهم‌تر به نقش کاهش درآمدهای نفتی و تأثیر آن بر رونق و رکود اقتصادی و در نهایت، بحران مالی دولت مربوط می‌شود. به طور کلی، ادبیات آزادسازی دخالت گسترده دولت، به عنوان عامل اصلی بحران اقتصادی و مالی دولت یاد می‌کند. در عین حال، تحلیل داده‌های آماری نشان می‌دهد، عامل اصلی وقوع بحران مالی دولت در ایران بیشتر مربوط به کاهش درآمدهای نفتی و لاجرم، ماهیت رانتیر این دولت بوده است. مقایسه میانگین درآمدهای نفتی ایران با میانگین میزان بحران مالی دولت این موضوع را کاملاً نشان می‌دهد. برای مثال و بر اساس داده‌های آماری جدول شماره ۳، میانگین درآمدهای نفتی ایران در طول دوره چهارساله رکود اول، ۱۰۴۴ میلیارد ریال (کسری بودجه ۶۰۹/۲ میلیارد ریال) و برای دوره سه‌ساله ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷، ۷۰۲ میلیارد ریال (کسری بودجه ۱۴۰۴/۴ میلیارد ریال) بوده است. حتی درآمدهای نفتی ایران در سال ۱۳۶۵، به ۴۳۵ میلیارد ریال رسید که نسبت به سال قبل از آن، ۳۰۰ درصد کاهش را نشان می‌داد.

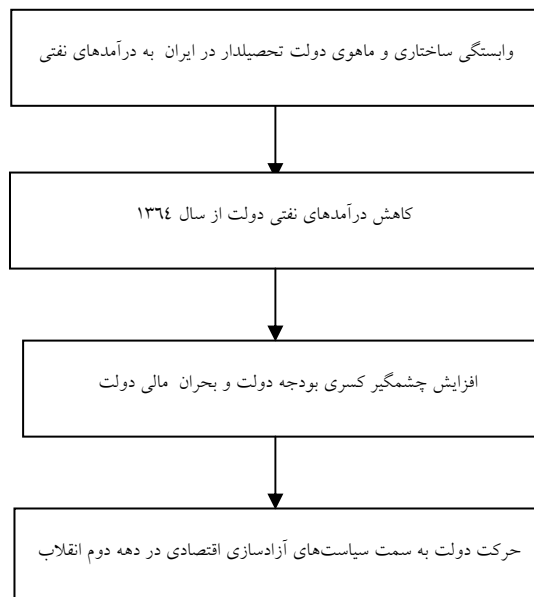
جدول (۳): مقایسه کسری بودجه و میزان

درآمدهای نفتی در دوره‌های اول و دوم رکود اقتصادی

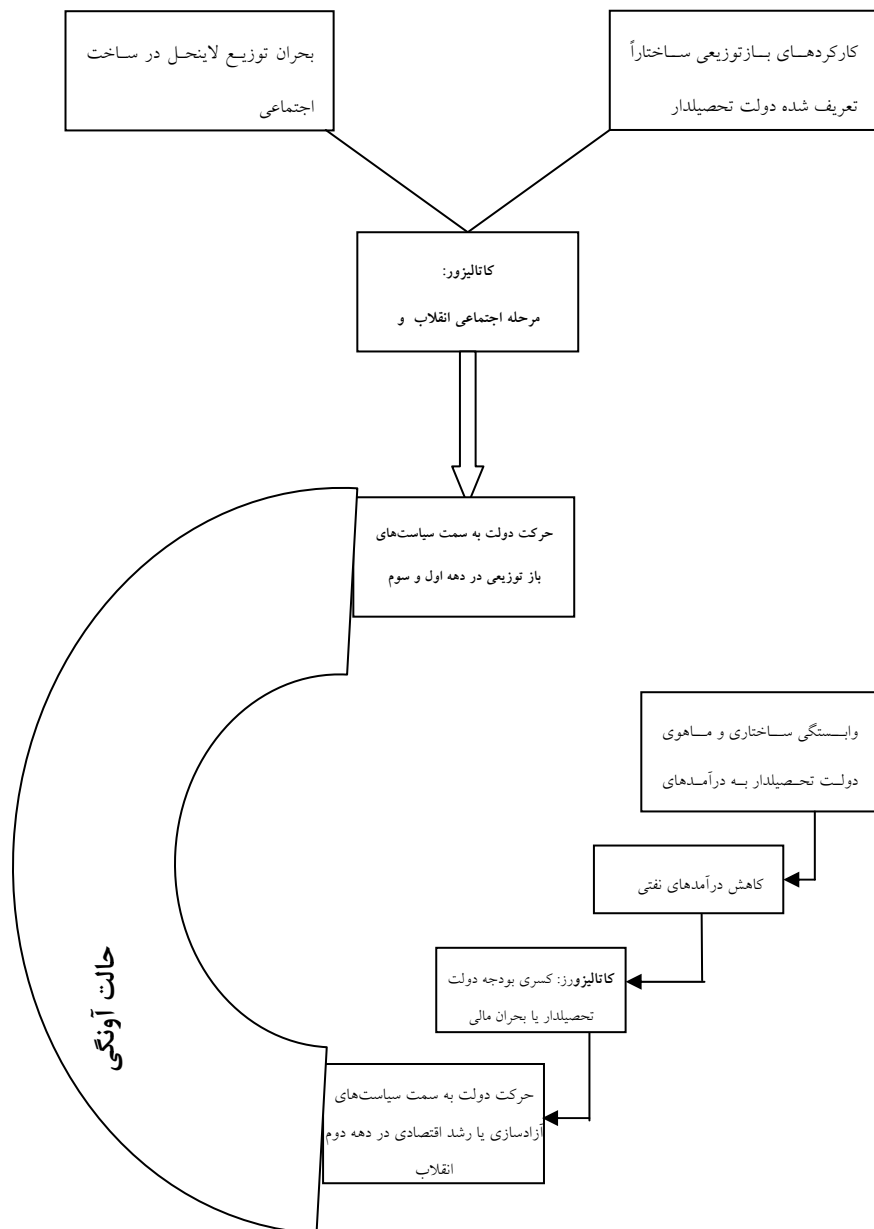
متوسط سالیانه کسری بودجه در دوره اول رکود	متوسط درآمد سالیانه نفت در دوره اول رکود	متوسط سالیانه کسری بودجه در دوره دوم رکود	متوسط درآمد سالیانه نفت در دوره دوم رکود
۶۰۹/۲	۱۰۴۴ میلیارد ریال	۱۴۰۴/۴	۷۰۲ میلیارد ریال

بدین‌سان، به لحاظ آماری، میان کاهش قیمت نفت و بحران مالی یا کسری بودجه دولت در ایران، رابطه کاملاً معناداری وجود داشته است. به این معنا، حرکت دولت به سمت سیاست‌های آزادسازی اقتصادی در ایران را باید مقوله‌ای مربوط به بحران مالی دولت در اثر کاهش قیمت نفت و اساساً، موضوعی مربوط به ماهیت تحصیلدار آن، یعنی وابستگی ساختاری به درآمدهای نفتی دید. این ارتباط در نمودار شماره ۳ به صورت مختصر نشان داده شده است.

نمودار (۳): علت حرکت آونگی به سمت سیاست‌های رشد اقتصادی



نمودار (۴): علل حرکت‌های آونگی سیاست‌های اقتصادی دولت



نتیجه گیری

مباحث اقتصاد سیاسی بیشتر بر بررسی تأثیر نظام‌های اقتصادی بر نظام‌های سیاسی متمرکز بوده است. برای مثال، استدلال شده است که نظام اقتصادی سرمایه‌داری با خود بذره‌ای نظام سیاسی دموکراتیک را حمل می‌کند (Lipst, 1994). همچنین، نحوه توزیع قدرت اقتصادی، نحوه توزیع قدرت سیاسی را تعیین می‌کند (Lindblom, 1977) و یا تفاوت در منابع درآمدی دولت، تا حد بسیار زیادی، تفاوت در شکل سیاسی دولت و نوع رابطه آن با شهروندان را توضیح می‌دهد (Moore, 2004: 308). بر اساس چنین نگرشی، شومپتر حتی استدلال می‌کند که الگوهای اقتصادی، شکل رفتار سیاسی را توضیح می‌دهند (Schumpeter, 1942). از سوی دیگر، در مورد تأثیر نظام سیاسی بر نظام اقتصادی، مطالعات گسترده‌ای صورت گرفته است. از جمله معدود مطالعاتی که به صورت غیرمستقیم تلاش کرده‌اند این موضوع را مورد بررسی قرار دهند، نظریه سیکل‌های تجاری - سیاسی است. چنانکه در مقدمه اشاره شد، این نظریه نیز صرفاً بر تأثیر احزاب و نه نظام سیاسی بر نظام اقتصادی متمرکز است و لاجرم به صورت مستقیم این تأثیر را مورد بررسی قرار نمی‌دهد. این مقاله با توجه به ضعف ادبیات مربوطه، تلاش کرد نشان دهد نوع نظام سیاسی بر نوع عملکرد نظام اقتصادی تأثیر می‌گذارد و این تأثیرگذاری را نیز در قالب الگوی آونگی برای دوره زمانی ایران پس از انقلاب مورد بررسی قرار داد. این نوع بررسی، یعنی تأکید بر نظام سیاسی به عنوان متغیر مستقل نیز باعث شد وجوه جامعه‌شناسی سیاسی در تحلیل پدیده‌های اقتصادی در مقاله، تفوق یابند. در این مقاله، وجوه جامعه‌شناسی سیاسی در قالب دولت و یا نوع نظام سیاسی و پدیده اقتصادی در قالب بی‌ثباتی‌های اقتصادی، بحث گردیدند و بدین‌سان، از منظر جامعه‌شناسی سیاسی، الگویی برای اقتصاد سیاسی ایران پس از انقلاب ترسیم گردید. در قالب این الگو و بر اساس این نوع شیوه تحلیل، اولاً نشان داده شد جهت‌گیری کلی سیاست‌های اقتصادی دولت در ایران پس از انقلاب، به جای پیروی از روند خطی و پیوسته، حالت آونگی غیریپوسته داشته است. ثانیاً استدلال شد که برخلاف تصور علم رایج اقتصاد، این بی‌ثباتی اقتصادی، منشأی غیراقتصادی داشته است. ثالثاً این منشأ غیراقتصادی بی‌ثباتی‌ها در اقتصاد کلان را سیاسی در نظر گرفت. در این تحلیل جامعه‌شناختی، تأکید گردید که نهادهای سیاسی در تضمین رشد اقتصادی پایدار در

ایران پس از انقلاب حائز اهمیت بوده‌اند و به عبارت دیگر، نوع و یا ساختار نظام سیاسی، بخشی از عملکرد نظام اقتصادی در ایران این دوره را توضیح می‌دهد. برای مثال، در خصوص حرکت آونگی سیاست‌های دولت به سمت سیاست‌های بازتوزیعی در دهه اول انقلاب و نیز نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ به این سو، مقاله نشان داد این حرکت معلول درهم‌آمیزی یا سنتزی از الزامات برآمده از ساخت اجتماعی با ماهیت و کارکردهای بازتوزیعی ساختاراً تعریف‌شده دولت تحصیلدار از طریق یک کاتالیزور بوده است و در هر حال، ماهیت دولت در آن نقشی تعیین‌کننده داشته است. همچنین، نشان داده شد حرکت دولت به سمت سیاست‌های آزادسازی، اساساً مقوله‌ای مربوط به ماهیت تحصیلدار دولت بوده است که آن را به درآمدهای نفتی وابسته ساخته است، اما با کاهش قیمت نفت و بالطبع، درآمدهای نفتی، این دولت با بحران مالی مواجه شده است. این بحران مالی که بارزترین شکل خود را در کسری بودجه دولت نشان داده است، به مثابه کاتالیزور الزامات اقتصادی و سیاسی حرکت به سمت سیاست‌های آزادسازی اقتصادی برای رهایی از بحران عمل کرده است. بدین‌سان، می‌توان گفت دولت تحصیلدار در ایران از حیث ماهوی، ساختاری و کارکردی، بذرهایی بالقوه حالت‌های آونگی یا بی‌ثباتی در اقتصاد کلان را با خود حمل می‌کند. با این حال، این حالت‌های آونگی ساختاری، زمانی به صورت بالفعل در می‌آیند که کاتالیزورهای لازم، این بذرها را بارور نمایند. این همان موضوعی است که باعث شده است سیاست‌گذاری عمومی در ایران بیشتر پیچیده شود. چون نمی‌توان دقیقاً پیش‌بینی کرد چه زمانی این کاتالیزورها فعال خواهند شد، پیش‌بینی وقوع حالت‌های آونگی نیز بسیار دشوار خواهد بود. موضوع مهم این است که می‌توان زمینه‌هایی را فراهم کرد که در آن، وجوه ساختاری دولت تحصیلدار در ایران تعدیل و کمرنگ شود. در این حالت، کاتالیزورها ممکن است پدید آیند، اما خود را در خلاء خواهند یافت. بنابراین، گرچه ساختارها در پیدایش حالت‌های آونگی در ایران پس از انقلاب بسیار تعیین‌کننده‌اند، اما در تحلیل نهایی، این کارگزاران هستند که ساختارها را تثبیت یا دگرگون می‌کنند. به این معنا، اگر کارگزاران دولت در ایران، در پی رهایی از حالت‌های آونگی و تثبیت سیاست‌گذاری‌های اقتصادی هستند، یکی از راهها، تعدیل و تضعیف وجوه ساختاری دولت تحصیلدار خواهد بود.

منابع

- آبراهامیان، پروانه (۱۳۷۷)؛ *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه کاظم فیروزمند و دیگران، تهران: مرکز.
- احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۳)؛ *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: گام نو.
- کشاورز شکری، عباس (۱۳۷۸)؛ «آسیب‌پذیری دولت پهلوی»، *نامه پژوهش*، سال سوم و چهارم، شماره ۱۳ و ۱۲، بهار و تابستان.
- کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)؛ *عملکرد خصوصی‌سازی در ایران*، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- لاپالمبارو، جوزف (۱۳۸۰)؛ «بحران تورع»، در بایندر و دیگران، *بحرانها و توالی‌ها در توسعه سیاسی*، ترجمه غلامرضا خواجه‌سروی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- نیلی، مسعود (۱۳۷۶)؛ *اقتصاد ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.
- هلد، دیوید (۱۳۶۹)؛ *مدل‌های دموکراسی*، ترجمه عباس مخبر، تهران: روشنگران.
- عمید، محمدجواد (۱۳۸۱)؛ *کشاورزی، فقر و اصلاحات ارضی در ایران*، ترجمه سید رامین امینی‌نژاد، تهران: نی.

- Alizadeh, P. (2000); *The Economy of Iran: Dilemma of Islamic State*, London: I. B. Touris Press,
- Almond, G & Powel, B. (1966); *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Boston: Little Brown.
- Amuzegar, J. (1993); *Iran's Economy under Islamic Republic*, London: I.B.T Press.
- Bashiriye, H. (1984); *The State and Revolution in Iran 1962-1982*, London: St. Martin Press.
- Behdad, S. (2000); "From Populism to Economic liberalism", *The Economy of Iran: Dilemmas of An Islamic State*, Edited by Parvin Alizadeh, London, I. B. Tauris Press.
- Behdad, S. (1996); "The Post Revolutionary Economic Crisis", in *Iran after the Revolution*, Edited by Rahnama, S & Behdad, S. London: IB. Tauris Press.
- Boas, (2001); "Welfare state", in *Encyclopedia of Democratic Thought*, edited by P. B. Clark & J. Foweraker, London and New York: Routledge Press.
- Douglas, A. & Hibbs, JR (1977); "Political Parties and Macroeconomic Policy ", *The American Political Science Review*, Vol.1, No.4.
- Ehteshami, A. (1995); *After Khomeini*, London & New York: Rutledge Press,
- Haggard, S. & Webb, S. B. (1994); *Voting for Reform*, New York: oxford University Press,
- Lindblom .C.E (1977); *Politics and Markets*, New York: Basic book.

- Jugler L. (2001); " Business Cycle", in Barry Jones (eds), *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*, Vol.2. London & New York: Routledge Press.
- Karshenas, M. & Pesaran, H. (1995);" Economic Reform & the Reconstruction of Iranian Economy", *Middle East journal*.
- Kazemi, F. (1980); *Poverty & Revolution in Iran*, New York: New York University Press.
- Kydland, F. and E. Prescott (1982); "Time to build and aggregate fluctuations", *Econometrica*.50.
- Lipset, S. M. (1994);" The Social Requisites of Democracy Revised", *American Sociological Review*, 59. F.
- Lucas, Robert (1972); "Expectations and the Neutrality of Money", *Journal of Economic Theory*, Vol. 4.
- Luciani, G. (1987); "The Allocation State vs. Production State: A Theoretical Framework", in *The Rentier State*, Edited by H. Beblavi, & G. Luciani, New York: Croomhelm Press.
- Mahdavi, H. (1970);" The patterns & problems of Economic Development", in *Rentier State: The Case of Iran in the Economic History of Middle East*, Edited by M. A. Cook, Oxford Press,
- Metzeler, L. (August 1941);" The Nature and Stability of Inventory cycle", *Review of economic Statistics*.
- Moore, Mick. (2004); "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, Vol. 25. No3.
- Nonemon, G. (1996); *Political & Economic Liberalization*, London: Lynne Rienner Press.
- Nordhaus, W.D. (1975);"The Political Business Cycle ", *Review of Economic Studies*, 62.
- O'conner, J (1973); *The Fiscal Crisis of State*, New York: St Martin's Press,
- Offe, C. (1984); *The Contradiction o f Welfare State*, London: Hutchinson Press,
- Persons, W.M (Nov, 1926);" Theories of Business Fluctuations", *The Quarterly Journal of Economics* , Vol.4, No.1.
- Pye, L. (1966); *A Aspect of Political Development*, New York: Amerind Press.
- Rahnema, A. & Nomani, and F. (1990); *The Secular Miracle: Religion, Politics & Economic Policy in Iran*, London: Zed book Press.
- Rahnema, S. & et al. (1995); *Iran after the Revolution: Crisis of an Islamic State*, London: I.B. Tauris Press.
- Schumpeter, J. (1939); *Business Cycle: Historical and Statistical Analyses of the Capital Process*, New York: McGraw Hill Press.
- Tufte, E. R. (1978); *Political Control of the Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

تحلیل فضایی مخاطرات محیطی و بحران‌های بوم‌شناسی در ایران

تاریخ ارائه: ۱۳۸۹/ ۱۲/ ۹

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۲/۱۵

مراد کاویانی‌راد*

چکیده

ساختارهای سیاسی، فرهنگی و اقتصادی جوامع، نقش فزاینده‌ای در تحولات بوم‌شناسی یافته‌اند. داده‌ها و یافته‌های موجود گویای فزاینده‌ی دامنه مداخلات انسانی در فروسایي و تخریب محیط زیست محلی و کروی است. پیامدهای ویرانگر این مداخلات، امنیت انسانی گستره اسکان بشر را به چالش کشانده و بحران محیط زیست را در جایگاه یکی از مصادیق امنیتی چندلایه برکشیده و تعادل محیط را آشفته کرده است. در ایران، روند تخریب محیط زیست در طول چند دهه اخیر افزایش بی‌سابقه‌ای یافته، به گونه‌ای که در بسیاری از موارد، کشورمان پیشگام دیگر کشورهاست. بیشتر این آمارها محصول برآیند موقعیت جغرافیایی و توپوگرافی سرزمین ایران، کم‌توجهی به نقش جستار پایداری محیط در طراحی و اجرای سازه‌ها و فضاها، ناآگاهی عمومی و کم‌توجهی سازمان‌های دولتی است. به نظر می‌رسد تداوم این وضعیت، دست کم در دو دهه آینده، کشور را با چالش‌های امنیتی محیط‌محور پرهزینه و زمان‌بر رویارو خواهد کرد که از پایداری و ثبات نیز برخوردار هستند.

کلیدواژه‌ها: بحران‌های محیطی، امنیت انسانی، آلودگی، فرسایش، تالاب و مخاطرات محیطی

* دکتری جغرافیای سیاسی از دانشگاه تربیت مدرس، استادیار دانشگاه تربیت معلم (خوارزمی)

مقدمه

رویکرد علمی، فرهنگی، اقتصادی و مدیریتی جوامع، نقش تعیین کننده‌ای در وضعیت و کیفیت محیط زیست آنها دارد. داده‌ها و یافته‌های برخاسته از این رویکردها، ابزار و سندی است که توان برآورد کامیابی، ناکامی، مقبولیت و مدیریت حکومت‌ها را در کنار جستار توسعه دارد. پژوهش‌های موجود نشان می‌دهند زیست‌کره به شدت دچار بحران است. رشد و گسترش اندیشه‌های سوداگرانه و مصرف فزاینده مواد و انرژی، فناوری‌های صنعتی، افزایش جمعیت و لزوم توجه به تأمین نیازها و خواسته‌های آن، افزایش سطح رفاه و گاه تشدید فقر و چیرگی انسان بر طبیعت، فروسایي آن را در پی داشته و تداوم این اوضاع، مقوله زیست را در مفهوم فراگیر آن با چالش‌های جدی مواجه ساخته است. آب، هوا و خاک که به شدت آلوده و فرسوده شده‌اند، نمود فضایی اندیشه توسعه در نزد تصمیم‌گیران کلان در قالب راه‌سازی، شهرسازی، سدسازی و صدها سازه دیگر است که بدون توجه به مقوله پایداری محیط، ویرانی و فروسایي آن را به ارمغان آورده‌اند.

نگرش امنیتی به مقوله بحران‌های محیط زیست، برآیند پیامدهای زیانبار این رخدادها بر معیشت و فزاینده‌گی دامنه کشمکش‌های محلی و ملی بر سر کاهش سطح برخورداری‌ها و هراس از تحولات (ناخوشایند) پیش‌بینی‌ناپذیر آینده است. آینده‌ای که داده‌ها و یافته‌های علمی، هشدار آن را دیرگاهی است که سر داده‌اند. با این حال، توزیع بحران‌های زیست‌محیطی، تابعی از نگرش عمومی نسبت به محیط زیست، موقعیت جغرافیایی، سطح رفاه، جایگاه ارزیابی زیست‌محیطی در تدوین برنامه‌های توسعه‌محور، برخورداری از قوانین جدی و روزآمد، جدیت اعمال قانون و مانند آن است. پدیده‌های خشکسالی (در جاهایی که در گذشته هرگز رخ نداده بود)، گسترش پدیده بیابان‌زایی (متأثر از پویش‌های انسانی) و کاهش سطح آب‌سفره‌های زیرزمینی، انواع آلودگی‌ها (صوتی، هوا، خاک، آب)، ناکارآمدسازی بنیادهای زیستی و غیره، رخدادهای نوپدیدی‌اند که تقریباً فراگیر و کروی شده‌اند.

کشور ما نیز از پیامدهای یادشده به دور نمانده، بلکه گاه جلودار تخریب محیط زیست است. شدت دامنه آلودگی و تخریب محیط زیست در ایران به حدی است که دیگر نمی‌توان بر آن سرپوش نهاد؛ به طوری که مقوله توسعه با تخریب محیط همزاد شده است. برای نمونه،

ایران جزء ده کشور اول جهان در آلودگی هواست و در مسائلی همچون فرونشست زمین، نابودی تالاب‌ها و بیابان‌زایی، غالباً در شمار ده کشور نخست جهان است (محمدی‌زاده، ۱۳۸۸/۸/۵: <http://www.econews.ir>). قلمرو گسترش ریزگردهای عربی با خاستگاه برون‌مرزی، در سال ۱۳۸۸ از تهران هم گذشت، مقوله کشند قرمز حیات آبزیان خلیج فارس را به شدت تهدید می‌کند، روندهای توسعه در شمال ایران و فروپاشی شوروی، آغازی بر آلودگی فزاینده دریای خزر، نابودی آبزیان و تالاب‌های آن شده و کنترل رودهای فرامرزی از سوی همسایه خاوری، معیشت و زیست را در شرق کشور به نابودی کشانده است. به نظر می‌رسد تداوم تشدید تخریب و آلودگی محیط زیست کشور، چنان نتایج زیانبار و دیرپایی در ابعاد مختلف به دنبال داشته که گاه بهسازی و بازسازی آنها، اگر نه ناممکن که بسیار پرهزینه و زمان‌بر خواهد بود، به طوری که شایسته عنوان بحران زیست‌محیطی هستیم.

الف. مخاطرات محیطی

مخاطرات محیطی، پیشامدهای ناگهانی یا تدریجی با خاستگاه طبیعی یا انسانی به شمار می‌روند که متأثر از آن، سلامت و امنیت گستره زیست و اسکان بشر با خطر مواجه می‌شود. مخاطرات محیطی را به پنج دسته شیمیایی، طبیعی، مکانیکی، زیست‌شناسی و روانی-اجتماعی^۱ تقسیم می‌کنند (<http://en.wikipedia.org>. 2010/2/10). بر پایه یافته‌های موجود، پیش‌بینی بروز بسیاری از مخاطرات محیطی امکان پذیر است، هرچند نتوان زمان دقیقی برای آن متصور شد. محیط جایی است که زیست و پویای انسان‌ها را احاطه کرده و شامل محیط انسان‌زده (اجتماعی) و محیط طبیعی می‌شود. خاک، جو، رُستنی‌ها و حیات وحش، نمودهایی از محیط طبیعی به شمار می‌روند. سازه‌ها و ساختمان‌ها، ترابری، صنعت، فرهنگ، زبان و نظام‌های سیاسی نیز نمودهایی از تعامل و کنش انسان و اجتماع در محیط هستند. مطالعه کنش انسان در محیط و تحلیل و تبیین پراکنش پدیده‌ها بر روی مکان، محور تحلیل فضایی در مطالعات علوم جغرافیایی است (www.InternetGeography.net. 2009/11/13). مسائلی همانند فرسایش

خاک، باران‌های اسیدی، آلودگی هوا، گرمایش کروی، زباله‌های پرخطر، نابودی اوزن، مه‌دود^۱، آلودگی آب، رشد فزاینده جمعیت، نابودی جنگل‌های بارانی (<http://library.thinkquest.org> 2010/3/11)، نهشت‌های اسیدی، آلودگی آب‌های آشامیدنی و زیرزمینی، سیل، گازهای گلخانه‌ای، فلزات سنگین، چرخه مواد و آلودگی‌ها (Lenntech، <http://www.lenntech.com/environmental-problems.htm> 10/17)، آلودگی صوتی، چرای بی‌رویه، آتش‌سوزی، شکارورزی^۲، زمین‌لغزه^۳، کوچ‌زیستی، راه‌سازی (2009/<http://library.thinkquest.org>)، تهی‌سازی منابع، مسائل هسته‌ای، کاربری زمین و مانند آن، در چارچوب همان کُنش محیطی انسان و مخاطرات محیطی مرتبط با آن قابلیت مطالعه و خوانش می‌یابد. رخدادها و کنش‌های مذکور، نشان می‌دهند محیط زمین دچار مسائل و تنگناهای فراگیر در مقیاس محلی و کروی است. از این رو، وضعیت نگران‌کننده‌ای دارد، به طوری که تداوم این وضعیت، ماندگاری حیات بر روی زمین را به مخاطره افکنده و نسل آدمی را در معرض بلایای خود کرده گرفتار کرده است (2008/9/11, [www](http://www.Prabhakar,buzzle.com/articles/lists-of-environmental-problems.html)). به واسطه پیوستگی زنجیره‌های حیات، پویش‌های انسانی در قالب موارد یادشده، گسست بنیادهای زیستی را در پی داشته که پیامد آن ناامن‌سازی بستر سکونتگاهی، معیشتی، بهداشتی و مانند آن بوده است.

جدول (۱): ابعاد و پیامدهای مخاطرات محیطی (انسانی و طبیعی)

مخاطرات انسانی	مخاطرات محیطی	مخاطرات طبیعی
تخریب محیط زیست محلی-کروی	تخریب محیط زیست محلی	
تخریب گستره اسکان بشر (گاه به صورت دائمی)	تخریب گستره اسکان بشر به صورت گذرا	
نابودی بنیادهای زیستی	تغییر بنیادهای زیستی	
بروز تنش‌های پایدار اجتماعی محلی- ملی	بروز تنش‌های موقت اجتماعی محلی- ملی	
نابودی و کوچ اجتماعات و محیط زیست	هماهنگی و سازگاری اجتماعات	
تهدید بقا	تداوم بقا	

1. Smog
2. Quarrying
3. Landslides

ب. پیوند امنیت انسانی و محیط زیست

توجه به پیامدهای امنیتی تخریب محیط زیست در مقیاس ملی و جهانی، از دهه ۱۹۸۰ مورد توجه قرار گرفت و متناسب با آن، تعریف گشوده‌تری از امنیت به عمل آمد. علاوه بر ابعاد سنتی امنیت، تهدیدات غیرسنتی نیز همانند رکود اقتصادی، بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی، رقابت‌های قومی و کشمکش‌های سرزمینی، تروریسم بین‌المللی، پول‌شویی، قاچاق دارو در حوزه مخاطرات انسانی، به واسطه تنش‌ها و فشارهای محیطی برخاسته از آنها به مانند جستارهای امنیتی تفسیر شدند (Kirchner, 2009/11/3: www.uvm.edu) و از آن زمان به بعد، پیوند محیط زیست با امنیت و سیاست و از آن طریق با سیاست عالی^۱، آگاهی سیاسی و احساس فوریت پاسخ برای حل مسائل محیط زیست و افزایش سطح امنیت را برانگیخته و آن را به صورت مسئله سیاسی روز درآورده است. این امر از آن‌روست که تنش‌های محیط زیست در قالب فروسایي و تخریب محیط، به تعارضات خشونت‌بار اجتماعی انجامیده است. زمانی که منابع دچار کاستی و نابودی می‌شوند، امور اقتصادی، اجتماعی و پوش‌های جمعیتی دچار نابسامانی شده و زمینه تشدید کشمکش میان گروه‌های وابسته به این منابع فراهم می‌شود (واگلر، ۱۳۸۱: ۱۸۵-۹).

مسائل و مخاطرات محیطی (در دو بعد انسانی و طبیعی)، با مسئله عدم فوریت و مشکل عدم قطعیت آمیخته‌اند (همان). از این‌رو، ادبیات امنیت محیط زیست^۲ با نواقص مفهومی، روش‌شناسی و چالش‌های تحلیلی مواجه است (ناشناختگی دشمن، کُندی روند بروز رخداد، ناسخت‌افزاییدن آن، جهانی‌محوری و مانند آن)، اما می‌کوشد برخی از مسائل روش‌شناسی پیوند امنیت با محیط زیست را تبیین کند. رویکرد چندسطحی ادبیات امنیت محیط زیست که شامل سطح جهانی، منطقه‌ای، ملی و سطح تصمیم‌گیری فروملی است، زمینه پویایی و اقدام را فراهم کرده و از رویکرد دولت‌محوری که هنوز بر آن اندیشه امنیتی و سیاسی استوار است، فاصله گرفته است (Graeger, 1996: 106-116). افزایش جمعیت و پیامدهای ناشی از تأمین مطالبات آن، متغیر اصلی در همه تعاریف امنیت زیست‌محیطی به شمار می‌رود. بر این اساس،

1. high politics

2. environmental security

سه رویکرد کمبود منابع (معطوف به پیکار مسلحانه^۱)، خوش‌بینی به فناوری (معطوف به صلح) و اکولوژی سیاسی (رهیافت ترکیبی) شکل گرفته است (Urdal, 2008 Migration and Development United Nations). در چارچوب تعاریف و رویکردهای جدید، امنیت انسانی جایگاه ویژه‌ای یافته است. اصطلاح امنیت انسانی که پس از جنگ سرد شکل گرفت، پارادایم نوظهوری برای درک آسیب‌پذیری‌های کروی^۲ است. استدلال‌کنندگان آن، برداشت‌های سنتی از امنیت ملی را به چالش کشیده و بر این باورند که مرجع مناسب برای جستار امنیت باید انسان‌ها باشند نه دولت‌ها. امنیت انسانی دیدگاه امنیتی مردم‌محور^۳ را در مقوله امنیت ملی، ناحیه‌ای و کروی، ضروری می‌داند. بر این اساس، فهم چندرشته‌ای امنیت^۴، مستلزم شناخت برخی حوزه‌های پژوهشی همچون مطالعات توسعه، روابط بین‌الملل، مطالعات راهبردی و حقوق بشر است (en.wikipedia.org, 2009/12/3). درونمایه امنیت انسانی، حفاظت از هسته حیاتی زندگی همه انسان‌ها از تهدیدات فراگیر است، به نحوی که بر کرامت و درازمدت انسانی استوار باشد (http://www.einiras.org.Huq, 2009).

ج. توزیع فضایی بحران محیط زیست

توزیع فضایی پدیده‌ها به عنوان متغیر وابسته، تابعی از ماهیت پدیده، موقعیت جغرافیایی، ساختارهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، شرایط بوم‌شناختی، رویکرد مجریان و تصمیم‌گیرندگان، اهمیت پدیده، سطح توسعه‌یافتگی و برخورداری است. در جغرافیا، هماهنگی بین دو پراکندگی بر روی مکان، رابطه فضایی نامیده می‌شود. بر اساس این اصل، دلیل هر پراکندگی بر روی زمین با عنایت به هماهنگی آن با پراکندگی (های) دیگر تعیین می‌گردد (علی‌جانی، ۱۳۸۸). چنانچه مقوله بحران محیط زیست از منظر توزیع فضایی تحلیل شود، دورنمای بهتری از بحران به دست می‌دهد. بر این پایه، توزیع فضایی بحران محیط زیست در

-
1. Armed conflict
 2. Global vulnerabilities
 3. People-centered view
 4. Multi-Disciplinary Understanding

جدول (۲): نسبت میان عوامل ناامنی انسانی^۱، تضادهای خشونت‌آمیز و تغییر اقلیم

(Barnett & Neil, 2007: 643)

عوامل بروز تضادهای خشونت‌آمیز	فرایندهایی که تغییر اقلیم آنها را تشدید می‌کند
آسیب‌پذیری معیشت	تغییر اقلیم ممکن است موجب فشار گسترده بر کشاورزی، مناطق ساحلی، بروز بیماری‌های حاد و دشواری دسترسی به آب شود که پیامدهای معیشتی آن سبب افزایش آسیب‌پذیری و به خطر افتادن مردم می‌شود. در بخش‌هایی که جمعیت وابستگی بالایی به منابع طبیعی دارد و نیز از منظر محیطی و اجتماعی موقعیت حاشیه‌ای دارند، فشارها، حساسیت‌ها و واکنش‌ها شدیدتر خواهد بود. برخی از پیامدهای تغییر اقلیم، دیرپا (همانند کاهش تولید زمین‌های کشاورزی) و برخی گذرا (سیلاب‌ها) هستند.
فقر، (نسبی، مزمن، گذرا)	متأثر از تمایزات فضایی ناشی از فشارهای اقلیمی و حساسیت‌های مکانی، مقوله فقر (به ویژه محرومیت نسبی) نمودهای متفاوتی دارد. تغییر اقلیم ممکن است از طریق نابودی زمینه‌های دسترسی به سرمایه طبیعی مستقیماً به تشدید فقر مطلق، نسبی و گذرا بیانجامد. همچنین، با متأثر کردن بخش منابع و دولت، به طور غیر مستقیم سبب تشدید فقر شود. فشارهای ناشی از تغییر اقلیم بر دامنه آسیب‌پذیری ناشی از فرایندهای سیاسی و اقتصادی می‌افزاید.
دولت ضعیف	فشارهای ناشی از تغییر اقلیم احتمالاً سبب افزایش هزینه دسترسی به زیرساخت‌های عمومی همانند منابع آب، خدماتی همچون آموزش و پرورش و کاهش درآمدهای دولت بیانجامد. از این رو، تغییر اقلیم ممکن است سبب کاهش توانایی دولت در ایجاد فرصت‌ها و ظرفیت‌ها برای افراد شود.
مهاجرت	مهاجرت واکنش کسانی است که معیشت‌شان متأثر از تغییرات اقلیم نبوده است. متأثر از این فشارها ناگزیر از تصمیم به مهاجرت هستند. در عین حال، ممکن است زمینه‌ساز تشدید جنبش‌های (اعتراضی) در جوامع میزبان شود.

سراسر زیستکره ناهمگون است. مسلماً واحدهای سیاسی مختلف در حوزه بحران‌زایی و بحران‌پذیری زیستی، مصرف انرژی و ماده، میزان و نوع فروسایي محیطی، عملکرد ناهمگونی دارند. با این حال، زمینه‌ها و عوامل مؤثر در پیدایش و گسترش ناهنجاری‌های محیطی در دو سطح ملی (سرزمینی) و فراملی (برون سرزمینی) قابل بررسی است.

۱. توزیع فضایی بحران محیط زیست در سطح ملی

شماری از تخریب‌ها و فروسایي‌های محیطی تابعی از موقعیت جغرافیایی، ویژگی‌های اقلیمی و زمین، ریخت‌شناسی، نگرش عمومی به محیط زیست، مدیریت ناکارآمد، قوانین روزآمدنشده، مصرف‌گرایی و ناآگاهی نسبت به ارزش واقعی منابع انرژی، مکان‌یابی ناصحیح شهرک‌ها و صنایع، نظام ناکارآمد توزیع و مانند آن هستند.

در سطح ملی، اساسی‌ترین عامل توزیع فضایی بحران محیط زیست، ناپایداری توسعه و توسعه نامتوازن در سازگاری و هماهنگی عوامل و متغیرهای مختلف محیطی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی است (قالیباف و میرزاده، ۱۳۸۸: ۸) که در قالب مسئله نابرابری و فقر، چالش‌ها و مسائل اجتماعی و تضادها و نابسامانی‌های داخلی نمود یافته‌اند. از همین‌روست که مبحث توسعه پایدار با سرنوشت ملت‌ها در زمینه محیط زیست پیوسته شده و برنامه‌های توسعه، ناگزیر از هماهنگی با برنامه‌های آمایشی شده‌اند (محمدی، ۱۳۸۸: ۳۳). پیدایش و پراکنش بحران‌های محیط زیست در کشورهای مختلف، عموماً برآیند ناتوانی در ایجاد تعادل میان توسعه، محیط زیست و کم‌توجهی به بنیادهای توسعه پایدار^۱ و عدالت محیطی^۲ است (U.S. EPA, 2009: <http://www.epa.gov>).

1. Sustainable Development

۲. Environmental justice. رفتار منصفانه و درگیری معنادارانه آحاد مردم جدای از نژاد، رنگ، خاستگاه قومی، سطح آموزش یا درآمد با توسعه، اجرا و تقویت قوانین محیطی است. عدالت محیطی به دنبال تضمین آن وضعیتی است که اقلیت و کم درآمدها به اطلاعات عمومی مربوط به سلامت انسانی و برنامه‌ریزی، مقرارت و اجرای محیطی دسترسی داشته باشند و هیچ کس به ویژه سالخوردگان و کودکان مجبور نباشند هزینه بالای مربوط به سلامت و پیامدهای ناشی از آلودگی محیطی یا دیگر مخاطرات محیطی را متقبل شوند. شرایط یادشده، زمانی

۲. توزیع فضایی بحران محیط زیست در سطح فراملی

از جمله کارکردهای دولت، حفظ امنیت ملی است. چنانچه بحران محیط زیست را جستاری امنیتی بپنداریم، رخداد‌های موجود گویای آن است که دولت‌ها به تنهایی توان رویارویی با بسیاری از پیامدهای ناشی از فروسایي و تخریب محیط زیست ملی (با خاستگاه فراملی و کروی) را ندارند. از این رو، ناگزیر به همکاری با دیگر واحدهای سیاسی برای تشکیل انواع کنوانسیون‌ها و پیمان‌ها هستند. بدین معنا که گاه میان منبع و منطقه آلوده‌خیز و گستره آلوده، فرسنگ‌ها فاصله است. آلاینده‌هایی که در پیدایش آنها، مردم دوردست اساساً نقشی نداشته‌اند، اما چرخه مبادلات زیست‌کره، مرزهای سیاسی و هویتی را به رسمیت نمی‌شناسند. به دنبال به آتش کشیده شدن صدها حلقه چاه نفت در کویت، در جریان جنگ دوم خلیج فارس (۱۹۹۰)، دامنه این آلودگی تا غرب کشور چین و بلندی‌های هیمالیا در هندوستان پیش‌رفت (2009/11/10 <http://www.envirosagainstar.org>). از همین روست که آلودگی مرز نمی‌شناسد و در هر سرزمینی که منابع آلاینده باعث آلودگی شوند، تنگناهای برخاسته از آن، متوجه شمار زیادی از مردم جهان است. پیوستگی میان سازندگان هواکره و آبکره، سراسر حیات زیست‌کره را جولانگاه گُش‌وری خود ساخته‌اند.

گاه اجرای برنامه‌های توسعه در کشورهای فرادست رود در قالب ساخت‌سازه‌های آب‌پایه (سد، بند، انحراف مسیر رود و غیره)، واحدهای سیاسی، سکونتگاه‌ها و زیستگاه‌های فرودست آن را به شدت می‌هراساند. ترس از پیامدهای زیانبار ناشی از چنین اقداماتی، گاه دامنه کنش میان واحدهای سیاسی را تا مرز جنگ پیش می‌برد. کنترل دجله و فرات توسط ترکیه، هیرمند توسط افغانستان، کشورهای حوزه نیل در آفریقای مرکزی و پنجاب از آن دسته‌اند. تابش‌های ناشی از انفجار راکتور نیروگاه هسته‌ای چرنوبیل در اوکراین، در روز ۲۶ آوریل ۱۹۸۶، به عنوان بزرگ‌ترین فاجعه زیست‌محیطی هسته‌ای، ۱۸۰۰۰ کیلومتر مربع از زمین‌های پیرامون (شامل کشورهای اوکراین، جمهوری روسیه سفید، فدراسیون روسیه، سوئد، نروژ، لهستان و

تحقق می‌یابد که همگان همسان از مخاطرات محیطی و سلامتی در امان باشند و برای داشتن محیطی سالم در حوزه کار، آموزش و زندگی، در فرآیندهای تصمیم‌گیری مشارکت کنند.

<http://www.epa.gov/environmentaljustice/>. Retrieved 2009-06-25 Environmental Justice"U.S. EPA.

بریتانیا) را تحت تأثیر قرار داد و نزدیک به ۵ میلیون نفر آسیب دیدند (اصولی، ۱۳۸۸/۷/۲۳: <http://www.tebyan.net>). ابعاد فاجعه به اندازه‌ای بود که مقامات اوکراین بازگشت جمعیت به شهر را تا پنجاه سال پس از فاجعه ناممکن دانسته‌اند.

د. توزیع فضایی بحران محیط زیست در ایران

در ایران، رخدادهایی که از آنها با عنوان بحران محیط زیست می‌توان یاد کرد، دو خاستگاه درون و برون‌سرزمینی دارند. خاستگاه بحران‌های برون‌سرزمینی معمولاً منطقه‌ای، گذرا، طبیعت‌محور و فصلی‌اند. بر همین اساس، به نظر می‌رسد دامنه خطرزایی آنها محدودتر است. از این‌رو، خطر اصلی متوجه تحولات درونی است. در ادامه، عوامل و زمینه‌هایی که در توزیع فضایی بحران محیط زیست کشور نقش داشته‌اند، در دو بخش سرزمینی و فراسرزمینی مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۱. زمینه‌های درون‌ملی توزیع فضایی بحران محیط زیست

موقعیت جغرافیایی کشور ایران به گونه‌ای است که پذیرای تنوع و گوناگونی در حوزه اقلیم، بارش، دما، نم، بیابان، کویر، کوهستان، دشت، جلگه و مانند آن است. به همان نسبت نیز تنوع گیاهی و جانوری سازگار با وضعیت رویشگاهی دارد. پدیده بحران محیط زیست در ایران، پیامد موقعیت جغرافیایی و پوشش‌های انسانی آن بوده است. آب بنیاد زیست به شمار می‌رود. متأثر از موقعیت جغرافیایی، ایران سرزمین کم‌آبی است که خشکسالی، پدیده ذاتی بسیاری از مناطق آن است که گاه ممکن است چند سال هم به درازا بیانجامد. در نتیجه آن، زیستگاه‌ها، سکونتگاه‌ها تالاب‌ها، دریاچه‌ها، رودها و بوم‌سازگان‌های (اکوسیستم) وابسته به آن، بارها نابود شده‌اند. در چند دهه اخیر، پوشش انسانی در اشکال توسعه نامتوازن و کم‌توجهی به ارزیابی زیست‌محیطی طرح‌ها و سازه‌ها، فزاینده‌گی دامنه فروسای و تخریب محیط زیست کشور را در پی داشته است. نگهداشت و پایداشت محیط زیست در ایران توسط سازمان حفاظت محیط زیست کشور انجام می‌شود. نگاهی به روند تخریب محیط زیست کشور، نشان

می‌دهد کارنامه درخشانی نداشته‌ایم و هرکس، دیگری را مقصر معرفی کرده‌است. آنگاه که توسعه با نابودی بوم‌سازگان‌ها همراه شود، برای محیط زیست چه تفاوتی دارد که گفتمان و رویکرد حاکم بر نظام سیاسی و مجریان کشور کدام است؟ در ادامه، به شماری از مناطقی که مداخلات انسانی در آنها به بحران‌های محیط زیستی شدیدتری انجامیده است، اشاره می‌شود.

۱-۱. دریاچه ارومیه

بروز تغییرات آب و هوایی در مناطق مختلف کشور، عدم رعایت حق‌آبه تالاب‌ها و کاهش آورد رودها، اجرای برخی طرح‌های صنعتی پیرامون تالاب‌ها و ورود پساب‌ها به آنها و ساخت سد بدون توجه به پیامدهای محیط زیستی آن، از جمله مهمترین تهدیداتی هستند که تالاب‌های کشور (زریوار، ارومیه، انزلی، هامون، پریشان) را آسیب‌پذیر کرده‌اند. خشکیدن بخش گسترده‌ای از دریاچه ارومیه نیز متأثر از چنین روندهایی بوده است. رودخانه‌های باران، دورچای، تلخه‌رود، سیمینه‌رود، زرينه‌رود و شهرچای، بارش‌های جوی و آب‌های زیرزمینی از جمله منابع تأمین‌کننده آب این دریاچه هستند. ساخت چندین سد (مهاباد، حسنلو، شهرچای و بوکان) برای افزایش برداشت بخش کشاورزی در حوضه آبریز دریاچه، موجب کاهش بارش که فشار بر آب‌های زیرزمینی را در پی داشته، کاهش میزان ورودی آب، کاهش ارتفاع سطح آب و افزایش غلظت نمک آن شده است (عباس‌نژاد، الف، ۱۳۸۹/۱/۳۱: <http://isna.ir>). میزان فعلی آب دریاچه ارومیه ۱۲۷۱،۹۳ متر است، در صورتی که تراز اکولوژیک این دریاچه ۱۲۷۴،۱ متر می‌باشد. بنابراین، آب دریاچه ارومیه، ۲،۱۷ متر از تراز اکولوژیک پایین‌تر است (ترابی، ۱۳۸۹/۲/۲۰: <http://isna.ir>) که با گسترش شوره‌زار در آینده، به علت وزش بادهای غالب، زمین‌های کشاورزی استان‌های آذربایجان غربی، شرقی و کردستان در معرض خطر نابودی خواهند بود (عباس‌نژاد، ب، ۱۳۸۸/۱۲/۲۶: <http://isna.ir>). نابودی دریاچه به معنای نابودی بخش گسترده‌ای از کشاورزی منطقه و بیکارشدن شمار کثیری از کشاورزان است. برآوردها نشان می‌دهند بوم‌سازگان (اکوسیستم) این دریاچه آنقدر آسیب دیده که جبران آن تقریباً ناممکن شده‌است. شورشیدن خاک زمین‌های کشاورزی کناره دریاچه، مساله‌ای است که در آینده نزدیک، پیکره اقتصاد جامعه محلی را به شدت آسیب‌پذیر خواهد کرد. با خشکیدن

تدریجی دریاچه، نمک باقی مانده روی بستر خشک، به وسیله باد جابه‌جا شده و بر زمین‌های کشاورزی فرود می‌آید. با شورشیدن خاک، میزان حاصل‌خیزی خاک به شدت فرو می‌کاهد. بر این اساس، کشاورزان از نظر اقتصادی روز به روز درمانده‌تر و بهای تولید محصولات کشاورزی نیز پیوسته افزایش خواهد یافت. بیکاری کشاورزان، عامل بسیاری از بحران‌ها و تعارضات اجتماعی - محلی خواهد شد و گرانی محصولات کشاورزی نیز تورم و فشارهای اقتصادی فزاینده، از پیامدهای ساخت سازه‌های آبی بدون توجه به مسائل زیست‌محیطی و اجتماعی خواهد بود (کهرم، ۱۳۸۸/۳/۲۷: <http://www.irna.ir>). با این حال، شماری راهکار برای احیای دریاچه پیشنهاد شده است که از آن میان می‌توان به بارورسازی ابرها، تغییر الگوی کشت، گسترش آبیاری قطره‌ای و انتقال آب از حوزه‌های پیرامونی دریاچه (دریای خزر، رود ارس و همچنین رودهای پیرامون دریاچه)، بررسی تأمین حق‌آبه دریاچه ارومیه و تأکید بر حفظ منابع آبی زیرزمینی اشاره کرد (کریمی، ۱۳۸۹/۲/۱: <http://isna.ir>).

۲-۱. ورود پساب‌ها به آب‌های شیرین

ورود هرگونه ناخالصی اعم از شیمیایی، فیزیکی یا زیست‌شناختی که سبب تغییر خواص، کاهش کیفیت و کارکرد اساسی آب (سطحی و زیرزمینی) شود، به گونه‌ای که برای حیات موجودات زنده زیان‌آور باشد، در قالب آلودگی آب بررسی می‌شود. انواع آلاینده‌ها همچون ورود کودهای شیمیایی کشاورزی به آب‌های زیرزمینی و زهاب‌های کشاورزی، آفت‌کش و علف‌کش‌ها، مواد نفتی، پساب‌های صنعتی، شهری و فاضلاب خانگی، آسیب‌های جبران‌ناپذیری بر منابع آبی وارد کرده، به گونه‌ای که طبیعت در بسیاری از مناطق، توان خوپالایی را از دست داده و پیامد آن تهدید سلامت و بهداشت جوامع است. از مهم‌ترین اثرات ورود پساب به رودخانه، می‌توان به کاهش اکسیژن محلول، پیدایش بوهای زننده در اثر اکسایش غیر هوازی، کوچ یا مرگ و میر آبزیان، جلوگیری از نفوذ نور خورشید برای انجام عمل فتوسنتز، ورود مقادیر زیادی مواد مغذی مانند ترکیبات ازته و فسفات و ورود عوامل بیماری‌زا به آب، اشاره کرد. با توجه به کم‌بارشی سرزمین ایران، پخش و انتشار آلودگی در

منابع آب شیرین زیرزمینی و سطحی، استفاده ناپذیری از همین منابع محدود را در پی دارد (بارانی و دیگران، ۱۳۸۲: ۳۵).

در مناطق شهری کشور، روزانه ۵۰ هزار تن زباله تولید می شود. این در حالی است که تنها ۱۰ هزار تن از این میزان دفن بهداشتی و بازیافت می شود و مابقی به صورت سستی دفن می شوند که این امر موجب آلودگی ۶۰ درصد منابع آب زیرزمینی و سطحی کشور شده است (تابش، ۱۳۸۸/۷/۲۷: <http://isna.ir>) برای نمونه، در سال های اخیر، با توجه به اجرای طرح های توسعه کشاورزی و صنعتی در استان خوزستان، به ویژه پیرامون رودخانه کارون، بدون توجه به اثرات محیط زیستی آن و نیز رشد روزافزون جمعیت، حجم زیادی از پساب های صنعتی، شهری و زهاب های کشاورزی به کارون می ریزند، به طوری که سالانه بیش از یک میلیارد و ششصد میلیون متر مکعب پساب کشاورزی، دویست میلیون متر مکعب پساب صنعتی و صدو شصت میلیون متر مکعب پساب شهری و هزاران متر مکعب پساب بیمارستانی به کارون وارد می شود (تقوی و دیگران، ۱۳۸۵: <http://www.civilica.com>).

تهران نیز به دلیل افزایش جمعیت و نیاز فزاینده آن به آب آشامیدنی از یک سو و کاهش میزان بارش و بروز برخی خشک سالی ها در چند دهه اخیر، برداشت آب از سفره های زیرزمینی را اجتناب ناپذیر کرده است؛ به طوری که ۴۰ درصد آب آشامیدنی این شهر از طریق سفره های زیرزمینی تأمین می شود. این در حالی است که سدهای تأمین کننده آب تهران در آینده از رسوبات حوزه آبریز آنها پُر خواهند شد و کارکرد خود را از دست خواهند داد (فرمانداری تهران ۱۳۸۸/۱۱/۱۱: <http://www.tehran.gov.ir>). بحران آنجاست که آب های زیرزمینی و سطحی در بسیاری از مناطق تهران (مناطق جنوب و جنوب شرقی اطراف پالایشگاه تهران و یا کهریزک) به علت بستر شنی نفوذپذیر، نبود سامانه شبکه فاضلاب شهری و نفوذ آب های آلوده در قالب چاه های فاضلاب و شیرابه زباله ها، آلوده به نیترات است (افلاکی، ۱۳۸۹/۲/۶: <http://www.hamshahrionline.ir>). وجود نیترات بالا، نشان دهنده نفوذ فاضلاب کارگاه های صنعتی، مراکز درمانی و خانگی به آب زیرزمینی است (حیدرزاده، ۱۳۸۸/۳/۲۸: <http://www.khabaronline.ir>).

۱-۳. نشست زمین^۱

موقعیت ایران روی کمر بند جهانی کارست و نیز وجود سازندهای آهکی فراوان در سطح کشور در بروز پدیده نشست زمین نقش دارد (لشکری پور و دیگران، ۱۳۸۴). در عین حال، برداشت بیش از توان منابع آب زیرزمینی آبخوانهای موجود در دشت، سبب افت سطح این گونه آبها، فشردگی و بسته شدن روزنه های هوای موجود در خاک شده که نتیجه آن نشست سطح زمین در مقیاس گسترده بوده است. پیامدهای این وضعیت، در اشکال خشکیدن چاههای آب، کاهش دبی رودخانه و آب دریاچه ها، کاهش کیفیت و ظرفیت مخزن آبخوانها، افزایش هزینه پمپاژ و استحصال آب، افت سطح آب شیرین و بالآمدن آب شور، ویرانی ساختمان چاه و پمپهای مناطق مستعد فرونشست، سیل خیزی منطقه، خسارت به انواع سازه ها، تالابی شدن مناطق، پیدایش شکافها و گسلها و مانند آنها آشکار می شود. در بیشتر دشت های ایران، برداشت بیش از حد مجاز از منابع آب زیرزمینی، عامل اصلی ایجاد فرونشست بوده است. پدیده ای بدون بازگشت که در نیمی از دشت های کشور اتفاق افتاده است؛ به طوری که ۳۰۰ دشت از ۶۰۰ دشت کشور در معرض خطر افت شدید منابع آب و فرونشست زمین قرار دارند (بلورچی، ۱۳۸۸/۱۲/۱۱: <http://www.ima.ir>).

افزایش جمعیت، اضافه برداشت از چاه های مجاز و غیر مجاز، عدم استفاده بهینه و مؤثر از منابع آبی، آلودگی ناشی از پساب های خانگی و صنعتی و زهاب های کشاورزی، عوامل مؤثر در تشدید بحران در منابع آب زیرزمینی است. این وضعیت به همراه استفاده روزافزون از منابع آب زیرزمینی، باعث شده رشد مصرف بر تجدید و احیای آن پیشی گیرد. تغذیه آب های زیرزمینی، ۷/۵ متر مکعب است، در صورتی که برداشت از سفره های زیرزمینی به ۷/۷ متر مکعب رسیده است. با پایین رفتن سطح آب، خاک و زمین های کشاورزی دچار رانش و نشست می شوند. این در حالی است که مناطق خشک و نیمه خشک، گستره پهناوری از کشور را فرا گرفته اند و بنیاد معیشت و آب آشامیدنی، سکونتگاه های موجود این گستره از منابع آب زیرزمینی است (همان).

حدود ۵۰ درصد آب مورد نیاز ایران از طریق آبخوان‌های زیرزمینی تأمین می‌شود. این در حالی است که ذخایر آب‌های زیرزمینی قادر به تأمین تقاضای آب کشور نیست. بیش از ۹۰ درصد آب کشور صرف بخش کشاورزی می‌شود. آمارها نشان می‌دهد بازدهی آب کشاورزی در ایران، ۳۸ درصد است. تلفات آب این بخش در دیگر کشورهای جهان، ۲۵ تا ۴۰ درصد و در کشور ما به طور میانگین، ۶۰ درصد بوده و میزان اتلاف آب به دلیل فرسودگی شبکه انتقال نیز حدود ۳۰ درصد است. ۵۵ درصد آب مورد نیاز کشاورزی نیز از طریق آب‌های زیر زمینی تأمین می‌شود (رمضانی گورابی، ۱۳۸۳: <http://www.civilica.com>).

نشست بر اثر افت سطح آب زیرزمینی از نقاط مختلف ایران نیز گزارش شده است که از آن میان می‌توان به ایرانشهر در استان سیستان و بلوچستان، منطقه مهیار در ۲۵ کیلومتری جنوب اصفهان، دشت‌های کرمان (۸۳ سانتیمتر در رفسنجان و سیرجان)، منطقه سیستان یزد، دشت خراسان (دو متر) در همدان (معاونت پژوهش و مطالعات پایه شرکت سهامی مدیریت منابع آب، ۱۳۸۶: <http://www.wrm.ir>) اشاره کرد. در صورت عدم مدیریت مصرف و عدم استفاده بهینه از منابع آب‌های زیرزمینی، تداوم افت سطح آب زیرزمینی کشور حتمی است که برآیند آن، تهدید زیربنای عمرانی، نشست زمین و بروز پیامدهای اجتماعی و اقتصادی، به ویژه در جاهایی است که وابستگی ساکنان آن به زمین بیش از جاهای دیگر است.

۱-۴. آلودگی هوا

آلودگی هوا چهارمین عامل مرگ و میر در جهان است. پنج آلاینده مونواکسیدکربن، اکسیدهای ازن، دی اکسید گوگرد، ازن و ذرات معلق، نقش بیشتری در آلودگی هوا دارند. دی اکسید کربن، اکسیدهای گوگرد و نیتروژن، سرب، ذرات معلق و ترکیبات سمی مانند بنزن و فرمالدئید، ترکیبات سرطان‌زایی هستند که در اثر سوخت خودرو ایجاد می‌شوند و هوا را می‌آلاینده (عبدوست، ۱۳۸۸/۱۱/۱۱: <http://www.irna.ir>) که در این میان، مونو اکسید کربن بیشترین تأثیر منفی را بر محیط زیست و بدن انسان دارد. در ایران، مصرف سوخت یارانه‌ای، تعرفه بالای گمرکی خودروهای وارداتی، پایین بودن کیفیت تولیدات خودرو داخلی، ضعف مهندسی ترافیک و وجود خودروهای فرسوده، وسایل گرمایش خانگی و تجاری، عدم اولویت

زیست محیطی در برنامه های توسعه ای، کم توجهی به مبانی اقتصادی زیست محیطی و عدم تبیین سازوکارهای نظارتی بر عملکردها، از عوامل اصلی آلودگی هستند (رشیدی، ۱۳۸۸/۱۱/۲۰: <http://isna.ir>).

برای نمونه، ورود روزانه بیش از ۵۰۰ هزار خودرو به سطح شهر، سکون نسبی هوا، محصوربودن از سه جهت توسط رشته کوه های البرز، انباشت منابع تولید آلودگی در درون و پیرامون آن، فعالیت عمده صنایع کشور (برای نمونه وجود ۱۴/۳ درصد صنایع کشور، وجود ۵۰/۶ درصد کارخانه های بزرگ استان، وجود ۵۱ درصد کارگاه های استخراج مواد معدنی استان در شهرستان تهران (وحدتی، ۱۳۸۹/۲/۱۰: <http://isna.ir>)) و نبود باد غالب، تهران را در ردیف آلوده ترین شهرهای جهان قرار داده است که ۷۵ تا ۸۵ درصد آلودگی آن مربوط به گاز مونواکسیدکربن است (رشیدی، ۱۳۸۸/۱۱/۲۰: <http://isna.ir>).

از پیامدهای آلودگی هوا می توان به کاهش میانگین ضریب هوشی کودکان، افزایش درصد سقط جنین، کاهش طول عمر، خستگی زودرس، فراگیری بیماری هایی همچون افسردگی، انواع ناراحتی های تنفسی (همانند سرطان ریه)، عوارض قلبی (خراسانی، ۱۳۸۸/۴/۱: <http://isna.ir>)، تعطیلی فعالیت های شهری و مانند آن اشاره کرد. این در حالی است که وضعیت ناگوار مذکور، هر ساله تشدید می شود؛ به طوری که آلودگی هوای تهران در سال گذشته (۱۳۸۸)، ۳۸ برابر استانداردهای جهانی اعلام شد (حیدرزاده، ۱۳۸۸/۱۱/۲۸: <http://www.tabnak.ir>) و کیفیت هوای تنفسی این شهر، طی ۳۶۵ روز سال، در شرایط ناسالم قرار دارد (رشیدی، ۱۳۸۸/۱۹/۲۸: <http://mehrnews.com>). آلودگی هوا و تحمل ناپذیربودن آن، خاص کلان شهر تهران نیست و اغلب شهرهای بزرگ ایران از این مشکل رنج می برند. افزایش و تجمع منابع انتشار، دلیل آلودگی هوای کلان شهرهای کشور است و در شهرهایی نظیر تبریز، اراک و اهواز، تولید آلودگی صنایع و در دیگر شهرها، ترافیک شهری، نقش مهمی در آلودگی هوا دارند. بر اساس ارزیابی های موجود، ۷۵ تا ۸۰ درصد از آلودگی هوای تهران مربوط به خودروهاست (رشیدی، ۱۳۸۸/۱۱/۲۰: <http://isna.ir>). آمار دقیقی از شمار خودروهای فعال در تهران در دست نیست، ولی برآوردها نشان می دهد به رغم سهمیه بندی بنزین و دیگر محدودیت ها، بیش از ۳ میلیون خودرو که بیشتر آنها نیز شخصی

هستند، در تهران رفت و آمد می‌کنند که از آن میان، حدود ۲ میلیون و پانصد هزار خودرو نیاز به معاینه فنی دارند (نوروزی، ۱۳۸۸/۹/۲۴: <http://www.shahr.ir>). آمارها نشان می‌دهند حدود ۴ هزار دستگاه مینی‌بوس در تهران وجود دارد که عمر برخی از آنها بیش از ۴۰ سال است. این در حالی است که استاندارد عمر خودروهای عمومی حدود ۱۰ سال یا ۱۰۰ هزار کیلومتر پیمایش است (امی، ۱۳۸۸/۷/۱: <http://isna.ir>).

۱-۵. فرسایش خاک

فرسایش خاک فرآیند طبیعی است که در اثر پویش‌های انسانی تشدید می‌شود که نتیجه آن کاهش حاصلخیزی خاک، نابودی مواد آلی (از جمله نیتروژن، فسفر و پتاسیم)، کاهش پوشش جنگلی و تولیدات زراعی، کاهش تولید برق، کاهش کیفیت آب آشامیدنی، افزایش سیلاب‌ها و مانند آن ظاهر می‌شود. میزان فرسایش خاک در ایران، ۱۶/۷ تن در هکتار است (شجاعی، ۱۳۸۸/۱۵/۶: <http://isna.ir>). سرعت رشد و شتاب گسترش فرسایش خاک در ایران ۶ برابر استاندارد جهانی است (درویش، ۱۳۸۹/۳/۸: <http://mehrnews.com>) که سالانه معادل یک میلیون هکتار تخریب زمین‌های کشاورزی است. پژوهش‌ها نشان داده‌اند بیشتر خاک‌های کشور از نظر مواد نیتروژنی فقیر و دچار کمبود فسفر هستند. متأثر از این وضعیت، استفاده از کودهای شیمیایی به شدت رایج است، گرچه در کوتاه‌مدت، مواد مغذی مورد نیاز زمین‌های کشاورزی را تأمین و بهره‌برداری بالا را امکان‌پذیر می‌کند، اما در بلندمدت، باعث نابودی کیفیت خاک، افت حاصل‌خیزی و در نتیجه، فرسایش خاک می‌شود. نتیجه اولیه فرسایش خاک در قالب افزایش رسوب‌گذاری در مخازن سدهای مناطق سیل‌خیز است، به طوری که سالانه یک درصد از حجم مخازن سدهای کشور به دلیل فرسایش خاک کاسته می‌شود. کل مجموع مخازن سدهای ایران تا سال ۱۳۸۴، در حدود ۲۷ میلیارد متر مکعب بوده که به طور میانگین، سالانه ۵۵۰ میلیون متر مکعب مخزن در کشور تولید شده است. از این حجم، سالانه ۲۰۰ میلیون متر مکعب در اثر رسوب‌گذاری نابود می‌شود یا به دیگر سخن، سالانه ۳۶ درصد از حجم مخازن نوساز کشور در اثر رسوب‌گذاری از دست می‌رود. پیامدهای این میزان فرسایش خاک، افزون بر ۲۳۶ میلیون مترمکعب رسوب‌گذاری در مخازن پشت سدها و

به میزان حدود دو برابر رسوب‌گذاری در شبکه‌های آبیاری و زهکشی مدرن و سستی و خارج از دسترس شدن هزاران هکتار زمین کشاورزی است (سامانی، ۱۳۸۵).

۱- ۶. آلاینده‌های برون‌سرزمینی

آلاینده‌ها و آلودگی‌هایی که از آنها یاد شد، عموماً منشأ و ریشه در پویش‌های انسانی درون‌سرزمینی داشته‌اند. در طول چند سال گذشته، شاهد بروز رخداد‌های نوپدیدی بوده‌ایم که علاوه بر اینکه خاستگاه درون‌کشوری نداشته‌اند، اساساً پیشینه‌ای از آنها هم در کشور با این گستردگی و پیامد وجود نداشته است. پدیده‌های ریزگردهای عربی و کشند قرمز از آن دست هستند.

بروز توفان ریزگرد^۱ (گرد و غبار) روزهای ۱۳، ۱۴ و ۱۵ تیر ماه سال ۱۳۸۸، از منظر هواشناسی و گستردگی آن در کشور را می‌توان سرآغازی بر تغییرات آب‌وهوایی کشور دانست. این توفان بیش از ۲۰ استان کشور (از جمله پایتخت) با گستره‌ای به مساحت بیش از یک میلیون کیلومتر مربع از کشور را متأثر کرد. گردوغباری که حاوی ریزگردهایی با غلظت بالا و ماندگاری درازمدت است. هرچند بروز توفان ریزگرد پدیده تازه‌ای نیست، اما در چند سال اخیر، به دلیل برخی عوامل طبیعی و انسانی عمدتاً فرامرزی، میزان ریزگردها در استان‌های خوزستان، ایلام و کردستان شدت بیشتری یافته، به طوری که با گرم شدن هوا، پدیده گردوغبار از شبه‌جزیره عربستان و عراق به سمت ایران روان می‌شود. فزاینده‌ی دامنه غلظت گرد و غبار با خاستگاه عربی در اشکال کاهش میدان دید، افزایش تصادفات، لغو مکرر پروازها، تعطیلی ادارات، کاهش تردد مردم و در نتیجه، کاهش میزان فعالیت‌های اقتصادی، به ویژه در استان‌های مرزی، بروز حملات آسمی، قلبی، ریوی و عفونت‌های چشمی، زیان هنگفت بیمه‌ها و مانند آن نمود یافته است. گسترش ابعاد و پیامدهای این مخاطره طبیعی، آن را در اندازه موضوعی امنیتی و سیاسی در سطح بین‌المللی برکشیده است، به طوری که دستور جلسه مشترک دیدار مسئولان سیاست خارجی و محیط زیست کشورهای منطقه - ترکیه، اردن، ایران و عراق - شده -

1. hazes

است.^۱ در داخل کشور نیز هیئت وزیران، در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۴/۲۱ بنا به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست و به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «آیین نامه آمادگی و مقابله با آثار زیان بار پدیده گردوغبار (ریزگرد) در کشور» را با ۱۹ ماده تصویب کرد (۱۳۸۸/۵/۸). (<http://www.farsnews.com>)

ده ها منطقه سازنده ریزگرد در عراق وجود دارد که متناسب با شرایط فصلی، آب و هوایی و سامانه های ناپایدار جوی، فعال می شوند. محدوده ای چند هزار کیلومتر مربعی که فعالیت آن گستره پهناوری از کشور را متأثر ساخت، حوضه خشکیده فرات حد فاصل سوریه و عراق است. گستره یادشده، در گذشته به علت وجود آب فرات و سرشاخه های آن دارای مانداب ها و نیزارهای وسیعی بوده که هزاران سال است تمدن بین النهرین از سومر تا عراق کنونی بر بستر آن شکل گرفته است. در عین حال، امروزه به علت خشکسالی درازمدت خاورمیانه و مهار آب فرات توسط سدهای بزرگ ترکیه، سوریه و عراق، شاهد تخریب سریع این زیست بوم ها و خشکیدن آنها در غرب عراق هستیم که از نظر عرض جغرافیایی، هم عرض استان های غربی ایران است. سدسازی و احداث شبکه های زهکشی و آبیاری، ۹۰ درصد از بزرگترین و زیباترین تالاب خاورمیانه را به بیابان و نمکزار تبدیل کرده است. تالاب های بین النهرین (هورالعظیم)، حوضه آبریز رودهای کرخه، دجله و فرات هستند. در ۴۰ سال گذشته، ترکیه و عراق بیش از ۳۲ سد بزرگ روی دو رودخانه دجله و فرات بنا کرده اند و پروژه های بزرگ انتقال آب مانند کانال صدام نیز وسعت این مجموعه تالاب ها را به یک دهم مقدار طبیعی خود فروکاهید (محمدی زاده، ۱۳۸۹/۰۱/۱۹). (<http://www.mehrnews.com>). خشکیدن تالاب هورالعظیم باعث شد خاک بستر این تالاب که در آن لایه ها و قشرهایی از مواد آلی وجود دارد، در معرض جریان هوا قرار گیرد و از طریق باد غربی به سوی ایران روان شود (کهرم، ۱۳۸۸/۰۵/۱۱). (<http://www.mehrnews.com>). ایران نیز با ساخت چندین سد در حوضه آبریز کرخه، ورودی آب هورالعظیم را کاسته است. با این حال، دولت ترکیه بیشترین سهم را در سدسازی و بستن جریان آب دجله و فرات داشته است.

۱. هشتم اردیبهشت ماه جلسه مشترک بررسی ریزگردها با حضور وزرای محیط زیست کشورهای ترکیه، عراق و اردن، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست ایران و معاون محیط زیست سازمان ملل در کشور ترکیه برگزار شد.

کشند قرمز^۱ یا شکوفایی جلبکی نیز پدیده‌ای طبیعی است که در اثر انباشت بیش از حد جلبک‌های تک‌سلولی به وجود می‌آید. این موجود زنده در برخی موارد، سمی تولید می‌کند که سامانه عصبی آبزیان را مختل می‌کند و سبب فلج شدن سامانه تنفسی و در نهایت، مرگ آبزیان می‌شود. نرم‌تنانی همانند صدف‌ها از این جلبک‌های سمی تغذیه می‌کنند. از این طریق، سم وارد بدن آنها و سپس، ماهیانی که از آنها تغذیه می‌کنند، می‌شود و در ادامه زنجیره غذایی، وارد بدن انسان می‌شود (شاعری، <http://econews.ir>). زمانی که این جلبک‌ها در تراکم بالا تولید شوند، اغلب به صورت لکه‌های بسیار گسترده قرمز رنگ در آب در می‌آیند که پیامد این وضعیت در اشکال بسته شدن آبشش آبزیان، کاهش اکسیژن محلول در آب و مرگ آبزیان نمود می‌یابد. این پدیده بیشتر در آب‌های مناطق گرمسیری رخ می‌دهد. عوامل مختلفی همچون تغییرات آب‌وهوایی، پدیده پُرغذایی، عوامل آب‌شناختی و آلودگی‌هایی که منشأ انسانی دارند و بر شکوفایی جلبکی اثرگذار هستند (نبوی، <http://isna.ir>:۱۳۸۸/۳/۴) و پدیده کشند قرمز، در سال ۱۳۷۸ در کرانه جنوبی خلیج فارس، باعث ائتلاف هزاران تُن آبزی (ماهی، ستاره دریایی، خرچنگ، مرجان و صدف) شد. در آبان همان سال، گستره بین بندر عباس تا قشم و بندر لنگه را فراگرفت، به طوری که در برخی از آب‌های جزایر ساحلی مثل جزایر لارک و بخشی از جزیره فارور و به ویژه، در جنوب شرقی قشم، تراکم زیاد کشند قرمز به علت کاهش اکسیژن و نور باعث نابودی آبزیان، به ویژه مرجان‌ها شد (مرتضوی، <http://isna.ir>:۱۳۸۸/۸/۱۸). تداوم این وضعیت، معیشت ساکنان کرانه‌های آبی جنوب را به شدت متأثر می‌کند. عواملی همانند سرد شدن هوا در کرانه‌های خلیج فارس، سوءمدیریت در زمینه پسماندهای صنعتی، خانگی و کشاورزی و استفاده بیش از حد از کودهای شیمیایی و افزایش مواد مغذی در آب‌های خلیج فارس، در پیدایش و گسترش این پدیده مؤثر بوده است (میرکی، <http://www.khabaronline.ir>:۱۳۸۹/۲/۲۸)، به طوری که سالیانه ۳ میلیون متر مکعب آلودگی در استان هرمزگان (در بندرعباس، ۳۰۰ لیتر در ثانیه) وارد خلیج فارس می‌شود (وفادار، <http://www.mehrnews.com>:۱۳۸۸/۱۰/۲۴). به غیر از پساب‌های شهری و صنعتی، صنایع تولید و پالایش نفت، آب توازن کشتی‌ها و بروز جنگ‌های متعدد در منطقه، به طور

طبیعی آلودگی خلیج فارس را به بالاترین حد نرم جهانی آلودگی آب‌ها رسانده است (سواری، ۱۳۸۸/۱۱/۰۶، <http://www.mehrnews.com>). این آلودگی‌ها در سال‌های اخیر، کاهش ۹۰ درصدی مرجان‌های خلیج فارس را به دنبال داشته است (نرگسی، ۱۳۸۸/۱۱/۰۳، <http://www.mehrnews.com>).

نتیجه‌گیری

مخاطرات محیطی و بحران‌های بوم‌شناسی، برآیند تعامل متغیرهای محیط زیستی، اقتصادی، فرهنگی، بهداشتی و حتی سیاسی هستند. دامنه کنش این متغیرها، محلی-کروی است، به طوری که هیچ جای زمین از پیامدهای آن به دور نمانده است، با این تفاوت که دامنه و عمق بحران شدت و ضعف دارد. در بسیاری از کشورهای رو به توسعه، پیش‌نیاز دستیابی به «توسعه» و «رشد صنعتی»، «تخریب محیط و پهنه‌های طبیعی» است که به ظاهر گریزناپذیر شده است. مصادیقی که از آنها با عنوان مخاطرات محیطی یاد شد، برآیند دخالت‌های ناروا و فزاینده بشر در محیط و برهم زدن تعادل آن است. رخدادهایی که آینده امنیت و سلامت بشر را در مقیاس محلی و کروی به شدت تهدید می‌کنند. تحلیل فضایی یافته‌ها و داده‌های یادشده، گویای تشدید روند بی‌مهری به محیط زیست، تنوع زیستی و تخریب و فروسای محیطی در بخش‌های مختلف در کشور است که تداوم آن در چند سال آینده، کشور را باچالش‌های امنیتی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پُرهزینه مواجه خواهد ساخت. مدیریت این بحران‌ها، نیازمند عزم راسخ مسئولان در سطوح مختلف سیاسی، اداری و اجرایی کشور در در بعد داخلی و خارجی است. کامیابی این مدیریت در گرو همکاری‌های منطقه‌ای و فعالیت‌های دیپلماتیک است. در بعد داخلی نیز با توجه به اینکه، تقریباً هر بخش از کشور دچار نوع خاصی از مخاطرات محیطی ناشی از دخالت و فعالیت‌های انسانی است، ناگزیر به افزایش سطح آگاهی و دانش عمومی، نظارت جدی بر طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای، مقیدکردن نهادهای حکومتی به مسئولیت‌پذیری و تشدید فشار اجتماعی در قالب حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) محیط زیستی هستیم.

منابع

- سواری، احمد، (۱۳۸۸)؛
- <http://www.mehrnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&query&NewsID=1023998>
- اسماعیلی، محسن، حفاظت از محیط زیست؛ حق و تکلیف همگانی، ۱۳۸۹/۱/۱۵،
- <http://www.bashgah.net/pages-40760.html>
- اصولی، مزده، حادثه چرنوبیل، ۱۳۸۸/۷/۲۳ <http://www.tebyan.net/index.aspx?pid=104625>
- امی، فتح الله، مدیر طرح جامع کاهش آلودگی هوای تهران، ۱۳۸۸/۷/۱؛
- <http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1406989>
- بارانی، غلامعباس و دیگران، بررسی اثرات زیست محیطی انتقال آلودگی در سفره‌های آبهای زیر زمینی، فصلنامه آب و فاضلاب اصفهان، شماره ۴۸، زمستان ۱۳۸۲، ص ۳۵
- تابش، محمدرضا، رئیس وقت فراکسیون محیط زیست مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸/۷/۲۷؛
- <http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1422406>
- ترابی، سیدجلال‌الدین، معاون بهره‌برداری شرکت آب منطقه‌ای آذربایجان غربی ۱۳۸۹/۲/۲۰، برگرفته از
- <http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1536041>
- تقوی، لعبت و دیگران، بحران زیست محیطی ناشی از ورود پسابهای شهری به اکوسیستم های آبهای شیرین (مطالعه موردی رودخانه کارون)، سومین همایش ملی بحرانهای زیست محیطی ایران و راهکارهای بهبود آنها محل برگزاری: اهواز - دانشگاه آزاد اسلامی - واحد علوم و تحقیقات مرکز اهواز ۱۳۸۵؛
- <http://www.civilica.com/Papers-AI.html>
- جواد بلورچی، محمد مدیر امور زمین شناسی مهندسی، مخاطرات و زیست محیطی سازمان زمین شناسی کشور، ۱۳۸۸/۱۲/۱۱ برگرفته از <http://www.irna.ir/View/FullStory/?NewsId=990238>
- حیدرزاده محمد هادی، مشاور وقت شهردار تهران در امور محیط زیست و رییس ستاد محیط زیست و توسعه پایدار شهرداری تهران، ۱۳۸۸/۱۱/۲۸؛ <http://tabnak.ir/fa/pages/?cid=81889>
- حیدرزاده، هادی، مشاور وقت زیست محیطی شهردار تهران، ۱۳۸۸/۳/۲۸؛
- <http://www.khabaronline.ir/news-8576.aspx>
- خبرگزاری فارس، آیین‌نامه آمادگی و مقابله با آثار زیان‌بار پدیده گرد و غبار (ریزگرد) در کشور، ۱۳۸۸/۵/۸،
- <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=8805080153>

- خراسانی، منتظر، مسئول اتاق بحران مرکز مدیریت حوادث غیرمترقبه و فوریت‌های پزشکی، ۱۳۸۸/۴/۱،
برگرفته از <http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1367195>
- درویش، محمد، عضو هیئت علمی موسسه تحقیقات جنگل‌های کشور، ۱۳۸۹/۳/۸:
<http://mehrnnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&query>
- رشیدی، یوسف، مدیرعامل شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، ۱۳۸۸/۱۱/۲۰،
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1489692>
- رشیدی، یوسف، مدیرعامل شرکت کنترل کیفیت هوای تهران: کیفیت هوای تنفسی تهران در ۳۶۵ روز سال
ناسالم است، ۱۳۸۸/۱۰/۲۸، <http://mehrnnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&query>
- رضائی گورابی، بهمن، شناخت تغییرات زیستمحیطی (خشکسالی) در حوضه تالاب انزلی، ششمین
همایش بین‌المللی سواحل، بنادر و سازه‌های دریایی ۱۳۸۳، برگرفته از <http://www.civilica.com/Papers.html>
- شاعری، علی محمد، قائم مقام وقت سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۷/۸/۸، <http://www.ima.ir>
- عباس‌نژاد، حسن (الف)، مدیرکل حفاظت محیط‌زیست آذربایجان غربی، ۱۳۸۹/۱/۳۱:
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1523131>
- عباس‌نژاد، حسن (ب)، مدیرکل اداره حفاظت محیط زیست آذربایجان غربی، ۱۳۸۸/۱۲/۲۶:
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1509324>
- عبدوست، امیر، مدیرکل وقت زیستگاه‌ها و امور مناطق سازمان حفاظت محیط زیست، گفت و گو با
خبرنگار محیط زیست ایرنا، ۱۳۸۸/۱۱/۱۱، <http://www.ima.ir/>
- علیجانی، بهلول، کارگاه روش تحقیق در جغرافیا، دانشگاه تربیت معلم، خرداد ۱۳۸۸
فرمانداری تهران سایت ۱۳۸۸/۱۱/۱۱: <http://www.tehran.gov.ir/ne>
- قاسم نرگسی، پژوهشگر و مرجان شناس ۱۳۸۸/۱۱/۰۳: <http://www.mehrnnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&queryNewsID=1021856>
- قالیباف محمدباقر و میرزاده کوهشاهی مهدی، علل و موانع توسعه جزیره ابوموسی، فصلنامه جغرافیا،
شماره ۲۲، پاییز ۱۳۸۸ ص ۸
- کریمی، نقی، مدیرعامل شرکت آب منطقه‌ای آذربایجان غربی، ۱۳۸۹/۲/۱:
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1534564>
- کهرم، اسماعیل استاد محیط زیست دانشگاه تهران، گفتگو با ایرنا:
<http://www.ima.ir/View/Fullstory/Tools/PrintVersion/?NewsId=935080>
- کهرم، اسماعیل استاد محیط زیست دانشگاه تهران، ۱۳۸۸/۵/۱۱:
<http://www.mehrnnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&queryNewsID=922304>
- لشکری پور، غلامرضا و دیگران، بررسی پدیده نشت زمین تحت تاثیر افت سطح آب زیرزمینی، بیست و
یکمین گردهمایی علوم زمین شناسی سازمان زمین شناسی کشور، سازمان زمین شناسی و اکتشافات معدنی
کشور مهر ۱۳۸۴

- http://www.gsi.ir/Training/Lang_fa/Page_25/DataId_2179/Action_BodyView.htm
- مجید وفادار، سرپرست محیط زیست استان هرمزگان ۱۳۸۸/۱۰/۲۴
- <http://www.mehrnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&query&NewsID=1017139>
- محمد هادی حیدرزاده، آلودگی امسال هوای تهران ۳۸ برابر استاندارد جهانی مشاور شهردار تهران در امور محیط زیست و رییس ستاد محیط زیست و توسعه پایدار شهرداری تهران ۲۸ دی ۱۳۸۸
- <http://www.tabnak.ir/fa/pages/?cid=81889>
- محمدرضا شجاعی معاون آبخیزداری سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-13818861388/5/16>
- محمدولی سامانی، جمال، مدیریت منابع آب و توسعه پایدار، شماره گزارش ۷۳۷۴، موجود در دفتر مطالعات زیربنایی معاونت پژوهشی وزارت نیرو، ۱۳۸۵
- محمدی، یونس، میزگرد توسعه پایدار و چالشهای نو، بخش نخست، گفتگو با ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۱، بهمن ۱۳۸۷
- محمدی زاده، محمدجواد، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست ۱۳۸۸/۸/۵:
http://www.econews.ir/fa/NewsContent-id_114204.aspx
- محمدی، یونس، میزگرد توسعه پایدار و چالشهای نو، بخش نخست، گفتگو با ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۱، بهمن ۱۳۸۷
- محمدی زاده، محمد جواد، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست کشور، ۱۳۸۹/۰۱/۱۹، برگرفته از
<http://www.mehrnews.com/fa/NewsDetail.aspx?pr=s&query>
- مرتضوی، محمدصدیق، رییس پژوهشکده اکولوژی خلیج فارس و دریای عمان وابسته به موسسه تحقیقات شیلات، ۱۳۸۸/۸/۱۸،
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1435448>
- میرکی، غلامرضا، مدیر محیط زیست و توسعه کشاورزی وزارت جهادکشاورزی ۱۳۸۹/۲/۲۸:
<http://www.khabaronline.ir/news-62538.aspx>
- نبوی، محمدباقر، معاون دریایی سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۸/۳/۴،
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1345091>
- واگرد، جان، محیط زیست و منابع طبیعی؛ مجموعه مقالات مسائل سیاست جهان، ویراسته بایان وایت و دیگران، ترجمه سید محمد کمال سروریان، ۱۳۸۱، ص ۱۸۵
- وحدتی، سید امیر، مدیر مرکز پایش آلودگی هوای استان تهران ۱۳۸۹/۲/۱۰،
<http://isna.ir/ISNA/NewsView.aspx?ID=News-1532783>
- وحید نوروزی رییس ستاد معاینه فنی خودرو شهرداری تهران، ۱۳۸۸/۹/۲۴،
<http://www.shahr.ir/ViewNews.aspx?type=s&IDNews=6320>
- Barnett, Jon & Neil Adger, W. :Climate change, human security and violent conflict , Political Geography 26 (2007) 639e655
- En.wikipedia.org/wiki/Human security Http: humansecurity-chs.org.

- Graeger, Nina, 'environmental security'(1996).journal of peace research. Vol.33.No.1.1996.pp106-116
- http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental_hazard
- <http://library.thinkquest.org/10131/problems.html>.2009/10.17
- http://library.thinkquest.org/26026/Environmental_Problems/environmental_problems.html.2010/3/11
- <http://www.epa.gov/environmentaljustice/>. Retrieved 2009-06-25 Environmental Justice"U.S. EPA.
- Huq, Saleemul and Pettengell, Catherine: The Impact of Climate Change on HumanSecurity. From: <http://www.einiras.org>.
- Kirchner, Andree: Environmental Security: Fourth UNEP Global Training Programme on Environmental Law and Policy. from: www.uvm.edu
- Lenntech Water treatment & purification Holding B.V 2009.Environmental problems: List of environmental problems and related issues. From: <http://www.lenntech.com/environmental-problems.htm>. 2010/2/23
- Pillai, Prabhakar 2008, List of Environmental Problems :[http:// www .buzzle.com/articles/lists-of-environmental-problems.html](http://www.buzzle.com/articles/lists-of-environmental-problems.html).2008/9/11
- Threats to the Environment Posed by War in Iraq. From [http://www . envirosagainstar .org /sayno/birdlife.html](http://www.envirosagainstar.org/sayno/birdlife.html). 2009/11/10
- Urdal, Henrik:(2008) Demographic Aspects of Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict , Presentation to the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development United Nations, New York
- www.InternetGeography.net. Environmental problems menu. [http://www. Geography. Learnontheinternet .co. uk/ topics/environment.html](http://www.Geography.Learnontheinternet.co.uk/topics/environment.html).2009/11/13

انتظام فضایی شبکه شهری و برنامه‌ریزی جمعیتی در افق ۱۴۰۰؛ مطالعه موردی آذربایجان

تاریخ ارائه: ۱۳۸۹/۳/۵

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۵/۱۴

بهرام سرمست*

نادر زالی**

چکیده

شبکه شهرها به عنوان اصلی‌ترین مکان استقرار جمعیت و مؤثرترین مکان در جابه‌جایی‌های جمعیتی، از اهمیت زیادی در برنامه‌ریزی‌ها برخوردار است. پرسش اصلی این مقاله این است که اندازه بهینه جمعیت در شهرها کدام است و چگونه می‌توان تعادل جمعیتی را در یک محدوده جغرافیایی ایجاد کرد؟ نویسنده با پیش‌بینی جمعیت شهرهای منطقه آذربایجان تا افق ۱۴۰۰ و برنامه‌ریزی برای آن بر اساس مدل رتبه - اندازه تعدیلی متناسب با میزان کشش‌پذیری و درجه آنتروپی شبکه شهری، جمعیت بهینه افق ۱۴۰۰ را ارائه و سیاست‌های لازم را برای افزایش یا کاهش نرخ رشد جمعیت شهرها در جهت ایجاد تعادل فضایی جمعیت آذربایجان در افق مورد نظر، مطرح نموده است.

کلیدواژه‌ها: شبکه شهری، آذربایجان، کشش‌پذیری، آنتروپی، مدل رتبه - اندازه تعدیلی

* دکتری علوم سیاسی و مدرس دانشگاه پیام نور تبریز

** استادیار گروه شهرسازی در دانشگاه گیلان

مقدمه

در نیمه دوم قرن بیستم، مهمترین چالش علمی و اجتماعی درخصوص جمعیت، رشد سریع و تمرکز فزاینده آن در یک یا چند نقطه شهری بخصوص در کشورهای جهان سوم بود. ابتدا غرب این پدیده را برجسته کرد و آن را نوعی ناهنجاری منجر به عدم تعادل و بی عدالتی در توزیع فرصت‌ها و ناکارآمدی نظام فرآیند نامید. به دنبال آن، کشورهای جهان سوم نیز به بحث در خصوص این پدیده برخاستند و در جستجوی راههای غلبه بر این مشکل برآمدند (امکچی، ۱۳۸۳: ۱۳).

همزمان با افزایش درآمد و تولید در جهان، تقاضا برای خدمات شهری نیز افزایش یافت که به دنبال آن، شهرک‌ها و شهرها، هم از نظر تعداد و هم از نظر اندازه جمعیتی رشد یافتند. چنین افزایشی در اندازه و تعداد شهرها، در طی دوره شهرنشینی سریع، یعنی از اوایل قرن نوزدهم در کشورهای توسعه یافته و از اواسط قرن بیستم در کشورهای در حال توسعه، به وقوع پیوسته، اما افزایش ثروت عمومی به همان میزان نبوده است. نتیجه این امر ایجاد نابرابری در توزیع جمعیت در نظام شهری کشورها در دو قرن گذشته است (Pumain, 2003:22).

در طی دوره‌های تاریخی، نابرابری در اندازه جمعیتی شهرها و توزیع آن، روندی فزاینده داشته است (Roehner, 1991, 30). مطالعات نشان می‌دهد جمعیت و فعالیت در نظام شهری کشورهای در حال توسعه، نامتعادلتر و نابرابرتر از کشورهای توسعه یافته بوده است (فرهودی، ۱۳۸۸: ۵۵).

امروزه، جهان در مسیری قرار گرفته که روند تحولات آن حاکی از تبدیل زمین به سیاره شهری است و جامعه روستایی، به تدریج به اقلیتی کوچک تبدیل می‌شود. بیشترین جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه استقرار یافته‌اند و در آنها شهرهای بزرگی به وجود آمده‌اند که باید آنها را ابرشهرهای هزاره سوم نامید. طبیعی است در چنین حالتی، مشکلاتی نظیر تسلط شهری، عدم تعادل در نظام سلسله مراتب شهری، تمرکز جمعیت، مهاجرت‌های روستا - شهری و مشکل مسکن به عنوان حادثترین مشکل ممکن در سیمای جامعه شهری جلوه‌گر می‌شود و تلاش همه جانبه و برنامه ریزی شده‌ای را در جهت رفع این تنگناها طلب می‌نماید.

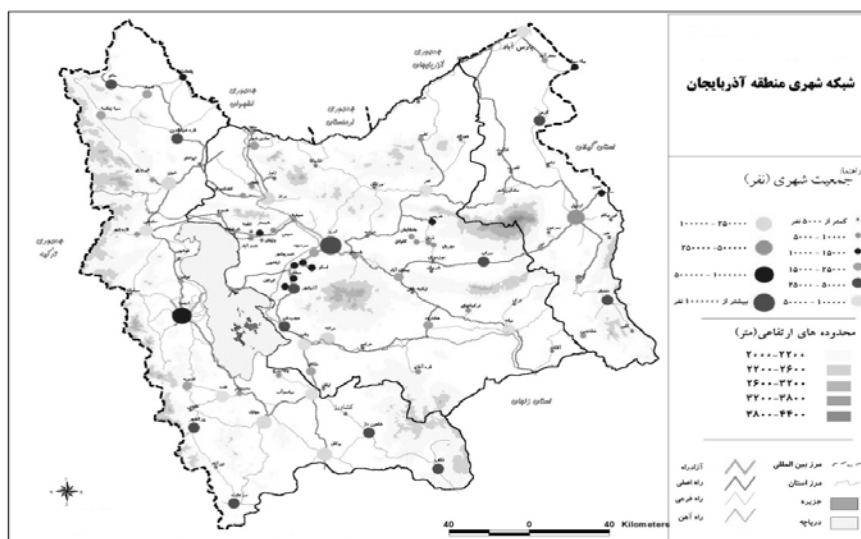
یکی از بارزترین این مشکلات، توزیع نامناسب نظام شهری است که عمدتاً بر پایه تمرکز فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی و جمعیت در چند نقطه در یک شبکه شهری بزرگ است. در شرایطی که انتظار می‌رود توسعه شهری به عنوان جزء مهمی از سیاست‌های توسعه ملی به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی کمک نموده و زمینه‌ساز ایجاد جامعه‌ای باشد که در آن الگوی استقرار جمعیت در ارتباطی نزدیک با عملکردهای متوازن در کل نظام اقتصادی و اجتماعی کشور صورت گیرد، شاهد رشد سریع جمعیت شهرنشین کشور در دهه‌های اخیر بوده‌ایم و این رشد، در طی سه دهه اخیر، به گونه‌ای صورت پذیرفته که فاصله جمعیت تهران و شهرهای بزرگ با شهرهای متوسط و کوچک را روز به روز بیشتر و نظام توسعه شهری و سلسله‌مراتب آن را با مشکلات و تنگناهای عدیده‌ای روبرو ساخته است. به نظر می‌رسد، در نتیجه این پدیده الگوی استقرار و پخشایش جمعیت و توزیع کانون‌های زیستی، متناسب با ظرفیت‌ها نمی‌باشد (احمدی، ۷۸: ۸).

روند رو به رشد شهرنشینی در دهه‌های اخیر، همگام با مهاجرت‌های شدید روستا - شهری و همزمان با سیر تحولات اقتصادی - اجتماعی و سیاسی، از مهمترین عوامل ایجاد الگوی نامتوازن نظام شهری در ایران بوده و تجمع و تمرکز جمعیت و فعالیت‌های مهم اقتصادی در چند قطب عمده، باعث شکل‌گیری آرایش فضایی ویژه‌ای گردیده که مؤید حاکمیت پدیده ماکروسفالی بر نظام شهری ایران است. طی سه دهه گذشته، که نقطه عطف تحولات جمعیتی در ایران است، به دلیل عدم مدیریت صحیح فضای ملی، به تدریج اندازه کلان‌شهرها و قطب‌های عمده جمعیتی بزرگتر شده، بر تعداد شهرهای کوچک افزوده شده، میزان جمعیت‌پذیری شهرهای میانی و کوچک کاهش یافته و خلاء سکونتگاهی در نظام سلسله‌مراتب کشور باعث تعمیق روزافزون شکاف در نظام شهری و گسیختگی شبکه شهری شده و عملاً نقش شهرهای میانی و کوچک در ایجاد تعادل از بین رفته است.

گروهی از محققین معتقدند اندازه بهینه شهر وجود ندارد، بلکه باید نظام بهینه توزیع شهری را مورد بررسی قرار داد که در آن صورت، اندازه‌های گوناگونی از شهر وجود دارد که با توجه به محل آن در نظام توزیع شهری می‌تواند در حد مطلوب باشد (عابدین درکوش، ۱۳۷۲: ۸۳).

آذربایجان به عنوان منطقه همگن اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به تبع شرایط حاکم بر کشور، با مسائلی همچون مهاجرت شدید روستا - شهری، تخلیه آبادی‌ها، تعدد و پراکندگی سکونت‌گاهها، نارسایی و توزیع نامناسب تأسیسات و تجهیزات زیربنایی، گسستگی فضاهای زیست و فعالیت، عدم یکپارچگی فضایی و عدم وجود سلسله‌مراتب سکونت‌گاهی منظم، منطقی و کارآمد در شبکه سکونت‌گاهی خود روبروست. این مقاله سعی دارد با تحلیل روند تغییرات انتظام فضایی در شبکه شهری آذربایجان و با استفاده از مدل‌های مختلف کمی، سیاست‌ها و راهکارهای لازم را در خصوص توزیع متعادل جمعیت در این منطقه ارائه کند. اهمیت این موضوع در آن است که در شرایط فعلی، دخالت در شکل‌گیری نظام شهری به منظور رفع و یا تعدیل نابرابری‌ها، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. قلمرو تحقیق، شهرهای منطقه آذربایجان (استان‌های آذربایجان شرقی، غربی و اردبیل) است که در سال ۱۳۸۵ بیش از ۵۰۰۰ نفر جمعیت داشته‌اند.

نقشه (۱): توزیع فضایی شهرهای منطقه آذربایجان در سال ۱۳۸۵



الف. مبانی نظری

امروزه، شناخت خصلت‌های حاکم بر فضا از طریق کنکاش در نظام و روابط مسلط بر آن و همچنین، ساختار حاکم بر نظام‌های سکونتگاهی، محققین را ناگزیر به استفاده از مدل‌ها و روش‌های کمی برای تعیین قانون‌مندی‌های حاکم بر فضا نموده است. این مدل‌ها که دارای ابعاد فضایی - مکانی هستند، قادر به تحلیل وضع موجود سازمان فضایی و ساختار حاکم بر آن می‌باشند و در صورت بومی‌سازی آن‌ها متناسب با شرایط محیطی، اقتصادی و اجتماعی جامعه، می‌توان از ارائه نتایج آن در فرآیند توسعه و برنامه‌ریزی استفاده کرد (پورمحمدی، ۱۳۸۶).

یکی از عمومی‌ترین مدل‌های تعیین وضعیت توزیع و پراکندگی شهرها و جمعیت آن‌ها، مدل رتبه - اندازه است که اخیراً نیز توسط خانم دکتر فاطمه بهفروز با انجام تغییراتی به مدل تعدیل‌یافته رتبه - اندازه معروف گشته است. این قانون، اندازه سکونت‌گاههای شهری هر منطقه و یا کشور را به صورت زنجیره‌ای سیستمی در کلان نظام فضایی می‌داند. این ارتباط سیستماتیک منجر به نوعی طبقه‌بندی به صورت نظام سلسله‌مراتبی سکونت‌گاهها می‌گردد که بر پایه نقش، عملکرد، اهمیت و همچنین سطوحی از ویژگی‌های اقتصادی - اجتماعی و نظام خدماتی آن‌ها استوار است (بهفروز، ۱۳۷۱).

۱. مدل رتبه - اندازه

اولین کسی که الگویی مفید در رابطه با نظام سلسله‌مراتبی سکونت‌گاهها ارائه داد، فلیکس اورباخ^۱ جغرافی‌دان آلمانی در سال ۱۹۱۳ م بود. به نظر او، اگر شهر را بر حسب ردیف و وسعت آن‌ها (اول، دوم، سوم، چهارم و ... n ام) مرتب کنیم، میزان جمعیت شهرها نیز متناسب با آن در می‌آید. به نظر وی، جمعیت شهر n ام معادل $1/n$ جمعیت بزرگترین شهر است. از این‌رو، جمعیت چهارمین شهر تقریباً معادل $1/4$ جمعیت بزرگترین شهر خواهد بود. این رابطه

1. Felix Auerbach

معکوس بین جمعیت شهر و رتبه آن در بین یک دسته شهر، رتبه شهری بر حسب میزان جمعیت نامیده می‌شود (هاگت، ۱۳۷۵: ۱۸۴).

بر اساس فرمول پیشنهادی بهفروز، توزیع کل جمعیت شهرهای کشور مورد مطالعه را می‌توان ضمن حفظ رابطه مرتبه - اندازه، براساس نسبتی از درصد کل جمعیت شهرها محاسبه کرد. بدین ترتیب، الگویی آینده‌نگر برای توزیع فضایی جمعیت متعادل‌شده در شهرهای مورد مطالعه به دست خواهد آمد که میزان اضافی جمعیت اولین شهر و کمبود یا زیادی جمعیت سایر شهرها را مشخص می‌نماید (بهفروز، ۱۳۷۱: ۶۳).

$$P_{r+h} = \frac{\sum P_{1-n} - R_{r+h}}{\sum -\frac{1}{R_1} + \frac{1}{R_2} + \dots + \frac{1}{R_n}}$$

P_{r+h} = جمعیت هر شهری که در رتبه r قرار دارد.

$\sum P_{1-n}$ = مجموع جمعیت واقعی شهرهای مورد مطالعه

R_{r+h} = رتبه شهر r

$$\sum \frac{1}{R_1} + \frac{1}{R_2} + \dots = \text{مجموعه نسبت‌های مرتبه تمام شهرهای مورد مطالعه}$$

نتایج این مدل نشان می‌دهد با توجه به کاربرد مدل تعدیل‌شده، تا چه میزان باید از جمعیت شهر اول کاسته شده و دارایی آن به جمعیت شهرهای رتبه دوم و سوم افزوده شود (بهفروز، ۱۳۷۱: ۶۳).

۲. مدل آنتروپی

آنتروپی^۱ از جمله تئوری‌های برگرفته از قوانین احتمالات و مدل‌های متکی بر آن است. این مدل در ابتدا توسط فیزیکدان‌ها و برای شناسایی نظم و بی‌نظمی در طبیعت به کار گرفته شد. این تئوری مبین میزان عدم ثبات و یکنواختی در هر سیستم است و میزان تغییرات آن از صفر (حداکثر درجه تمرکز) تا یک (حداکثر درجه جدایی) در تغییر می‌باشد. از این شاخص برای تعیین درجه تمرکز یا پراکندگی توزیع پدیده‌ها در سازمان فضایی استفاده می‌شود.

1. Entropy

اساس این تئوری، پیش‌بینی احتمالات است که متناسب با نظم‌داشتن یا بی‌نظم‌بودن رفتار پدیده‌های مورد مطالعه در گذشته می‌تواند در پیش‌بینی جهات سازمان‌یابی آنها در آینده مؤثر باشد. هر قدر فرم‌گیری و تغییر و تحول‌پذیری پدیده در گذشته منظم‌تر باشد، احتمال پیش‌بینی فرم قابل قبول‌تری برای آینده آن، امکان‌پذیرتر است. این تئوری و روش‌های آن برای تشریح و توصیف سکونت‌گاه‌ها و نحوه توزیع جمعیت در فضای جغرافیایی و همچنین، درجه تمرکز جمعیت در یک ناحیه مورد استفاده قرار می‌گیرد. فرمول این مدل به قرار زیر است: (فنی، ۱۳۸۲: ۱۰۷)

$$H = \sum_{i=1}^n P_i \log \frac{1}{P_i} = \sum -P_i \log P_i$$

$$^2 R = 1 - \frac{H}{H_{\max}} = \frac{H}{\log K}$$

$$H = \text{آنترپی مطلق}$$

$$P_i = \text{نسبت فراوانی طبقه جمعیتی}$$

$$\log = \text{لگاریتم طبیعی}$$

$$R = \text{آنترپی نسبی}$$

$$H_{\max} = \text{حداکثر آنترپی مطلق که مساوی است با توزیع کاملاً یکنواخت جمعیت}$$

در این رابطه، چنانچه $R=0$ باشد، بیانگر تمرکز مطلق جمعیت در یک ناحیه است و چنانچه $R=1$ باشد، پراکندگی شدید بوده و جمعیت به صورت یکنواخت و نسبی توزیع شده است.

۳. مدل کشش‌پذیری^۱

این مدل، شاخصی است که به وسیله آن می‌توان درصد جمعیت شهری را در مقابل کل جمعیت منطقه یا کشور برآورد نمود. به عبارت دیگر، با کاربرد این شاخص می‌توان میزان

کشش و انعطاف‌پذیری جمعیتی کانون‌های شهری را در هر منطقه و نسبت به کل منطقه محاسبه و تحصیل کرد (طهماسبی، ۱۳۸۴).

همچنین، این شاخص یکی از مؤلفه‌های قابل سنجش در گزینش‌های موجود فضایی مناطق در سطح کشور برای مقایسه آنها با یکدیگر محسوب می‌شود. برای این کار، ابتدا نرخ رشد جمعیت شهرها و استان مورد نظر را طی دهه‌های مختلف زمانی محاسبه نموده، سپس با استفاده از اطلاعاتی چون نرخ رشد کلی و نرخ رشد شهری هریک از نقاط شهری، به تعیین و ارزیابی شاخص پرداخته می‌شود.

در تحلیل نتایج، اگر ضریب کشش‌پذیری جمعیت شهرهای مورد مطالعه بر ضریب منطقه یا استان پیشی گیرد، می‌تواند دلیلی بر وجود روندهای ضدتمرکز در سطح منطقه و رشد تدریجی شهرهای کوچک باشد. افزایش ضریب مورد نظر در یک دهه، بیشتر با دافعه‌دارشدن حرکت‌های مهاجرتی به کانون‌های مورد نظر و کاهش ضریب، کندشدن یا توقف جریان‌های مهاجرتی به آنها مطابقت و همخوانی دارد (فنی، ۱۳۸۲: ۷۸).

فرمول این ضریب به شرح ذیل است:

$$E_{(t,t+10)} = \frac{r_v(t,t+10)}{r(t,t+10)}$$

E = ضریب کشش‌پذیری در فاصله زمانی t و t+10

Rv = نرخ رشد جمعیت سالانه شهری

r = نرخ رشد سالانه کل جمعیت

از مضمون‌های مهم برنامه‌ریزی شهری، پیش‌بینی تحول شمار شهرها و توزیع شهرها برحسب اندازه مکانی از طرفی و تعیین شمار و توزیع مطلوب شهرها، از سوی دیگر است. در این خصوص، سؤال اساسی این است که تحولات شهرها از نظر تعداد و توزیع اندازه و مکان با ادامه وضعیت فعلی، تحول مطلوبی هست یا نه و در چه صورت با ایجاد تغییراتی می‌توان روند این تحولات را به سوی مطلوب سوق داد و در نهایت اینکه، دولت بایستی چه اقداماتی انجام دهد تا اعوجاج شبکه شهری به اعتدال تبدیل گشته و سازمان فضایی شهرها معتدل گردد؟

ب. ویژگی‌های شهرهای آذربایجان

در این بخش، با توجه به مبانی نظری بحث، به تعیین درجه آنتروپی و میزان کشش‌پذیری شهرهای آذربایجان و تحلیل این مناطق برحسب مدل‌های رتبه - اندازه تعدیل می‌پردازیم.

۱. درجه آنتروپی

بررسی درجه آنتروپی شبکه شهری آذربایجان حاکی از گرایش توزیع شبکه به سمت تعادل نسبی است. این روند در سال ۴۵ با رقم معادل $0/685$ شروع و در سال ۸۵، به رقم $0/708$ ارتقاء یافت. روند تغییرات درجه آنتروپی نمایانگر این مطلب است که از سال ۵۵ تا ۷۵، تغییرات تعدیلی شبکه شهری منطقه بسیار سریع بوده، ولی بعد از سال ۱۳۸۵، این روند کاهش اندکی را تجربه کرده است.

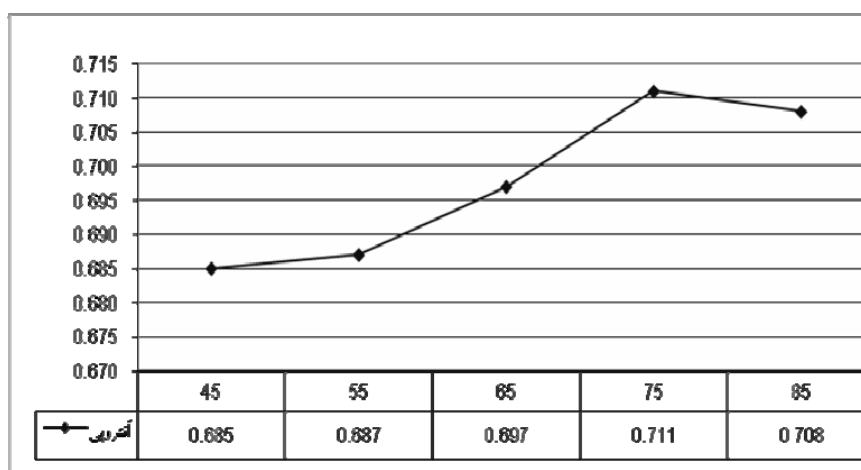
بیشترین درجه بی‌نظمی در توزیع شهرها، در سال ۴۵ مشاهده می‌شود. در آن سال، شهر تبریز به تنهایی ۳۶ درصد جمعیت شهری منطقه (شهرهای بالای ۵۰۰۰ نفر) را به خود اختصاص می‌داد و چند شهر دیگر بخصوص ارومیه با $9/9$ درصد، اردبیل با $7/9$ درصد، مراغه با $4/8$ درصد و خوی با $4/3$ درصد، از عمده‌ترین مراکز شهری منطقه بودند که بخش عمده‌ای از جمعیت شهری را در خود جای می‌دادند. درجه توزیع در این شهرها حدود $0/680$ بوده است. این مقدار آنتروپی حاکی از تمرکز جمعیت در یک یا چند نقطه شهری است و نشان می‌دهد سایر شهرها از پویایی و توانایی لازم برای جذب جمعیت برخوردار نبوده‌اند.

در سال ۱۳۵۵، ضریب آنتروپی با تغییرات کمی به سمت تعادل، به رقم $0/687$ ارتقا یافت. این تغییر در نحوه توزیع جمعیت در بین شهرها نیز نمود پیدا کرد. سهم تبریز به ۳۵ درصد، ارومیه به $9/8$ درصد، اردبیل به $8/8$ درصد، مراغه به $3/9$ درصد، خوی به $4/2$ درصد و مرند و میانه به $2/1$ درصد تغییر یافت.

در سال ۶۵، تغییرات در سطوح بالای شبکه شهری، باعث ارتقاء سریع ضریب آنتروپی به سمت تعادل شده است. در این سال، ضریب آنتروپی به رقم $0/697$ ارتقا یافت که دلیل آن کاهش تدریجی جمعیت کلان‌شهر تبریز به ۳۳ درصد و افزایش تدریجی جمعیت در شهرهای

ارومیه و اردبیل به ۱۰/۳ و ۹/۶ درصد بود. کاهش شکاف بین جمعیت شهر اول و شهرهای دوم و سوم و سایر شهرهای میانی، بخصوص مراغه، مرند و خوی و همچنین، افزایش سطح جمعیت‌پذیری شهرهای کوچک، از عوامل اصلی جهش شاخص آنتروپی به سمت تعادل در شبکه شهری است.

نمودار (۱): روند تغییرات درجه آنتروپی شهرهای آذربایجان در ۴۰ سال گذشته



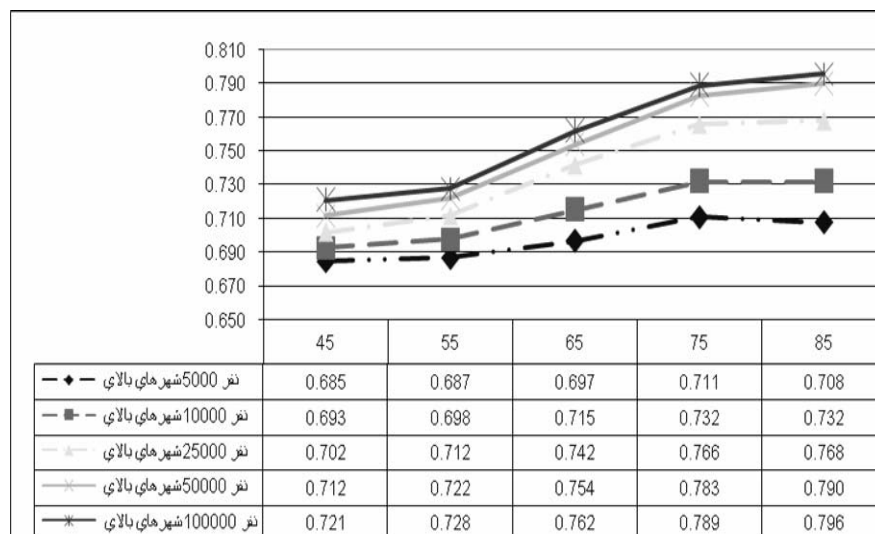
در سال ۷۵ نیز این روند ادامه یافت و با ارتقاء شاخص آنتروپی به سمت تعادل نسبی به رقم ۰/۷۱۱، شبکه شهری آذربایجان شاهد روند منطقی و پایدار در فرآیند تعدیل فضایی بوده است. در این سال، جمعیت تبریز به ۳۱ درصد، ارومیه به ۱۱/۳ درصد، اردبیل به ۸/۸ درصد، مراغه به ۳/۴ درصد، خوی به ۳/۸ درصد تغییر یافت و سایر شهرها نیز با تحولاتی در جمعیت آنها، نقش مهمی در ایجاد تعادل فضایی در منطقه داشتند. این روند در سال ۸۵ نسبت به سال ۷۵ اندکی کاهش داشته و به ۰/۷۰۸ رسیده است.

نکته قابل توجه و تأمل، تغییرات درجه بی‌نظمی متناسب با سطوح مختلف شهری است. برای تعیین آنکه کدام‌یک از طبقات شهری نقش مؤثری در فرآیند تعدیل فضایی شبکه

شهرهای منطقه داشته‌اند، نسبت به طبقه‌بندی شهرها اقدام گردید. البته، در این طبقه‌بندی، بازه جمعیتی مشخص در نظر گرفته نشده و فقط پایه اطلاعات تحلیلی درجه آنتروپی فرق می‌کند. این پایه در ۵ بازه مختلف در نظر گرفته شده که عبارتند از شهرهای بالای ۵۰۰۰ نفر، شهرهای بالای ۱۰۰۰۰ نفر، شهرهای بالای ۲۵۰۰۰ نفر، شهرهای بالای ۵۰۰۰۰ نفر و شهرهای بالای ۱۰۰۰۰۰ نفر.

در هر کدام از این گروهها، تحلیل مجزایی از آنتروپی در شبکه شهری صورت گرفت. در نتیجه، مشخص شد رابطه مستقیم و کاملاً معناداری بین تعداد شهرها و درجه آنتروپی وجود دارد. جدول زیر مقایسه تغییرات آنتروپی طبقات شهری در دهه‌های مختلف را نشان می‌دهد. مقایسه روند تغییرات این نمودارها متناسب با طبقه مورد مطالعه، حاکی از تأثیر شهرهای کوچک و روستاها شهرها در کاهش مقدار آنتروپی است.

نمودار (۲): مقایسه تغییرات آنتروپی طبقات شهری در دهه های مختلف



همانطور که در نمودار پیداست، کمترین آنتروپی در سال ۴۵ مربوط به آنتروپی شهرهای بالای ۵۰۰۰ نفر منطقه می‌باشد و بیشترین آنتروپی یعنی تعادل مربوط به سال ۸۵ و آنتروپی شهرهای بالای ۱۰۰۰۰۰ نفر می‌باشد. دو نکته در این نمودار حائز اهمیت فراوان است که ضروری است در برنامه‌ریزی‌ها نسبت به آن توجه کافی صورت گیرد.

اول آنکه، در دهه‌های اخیر، تعادل در سطوح بالای سلسله‌مراتب شهری مناسب بوده و همواره به سمت تعادل نسبی در حرکت بوده‌اند.

دوم آنکه، شهرهای متوسط و کوچک از پویایی مناسبی برخوردار نبوده و در واقع، باعث برهم خوردن تعادل فضایی منطقه شده‌اند.

۲. میزان کشش‌پذیری

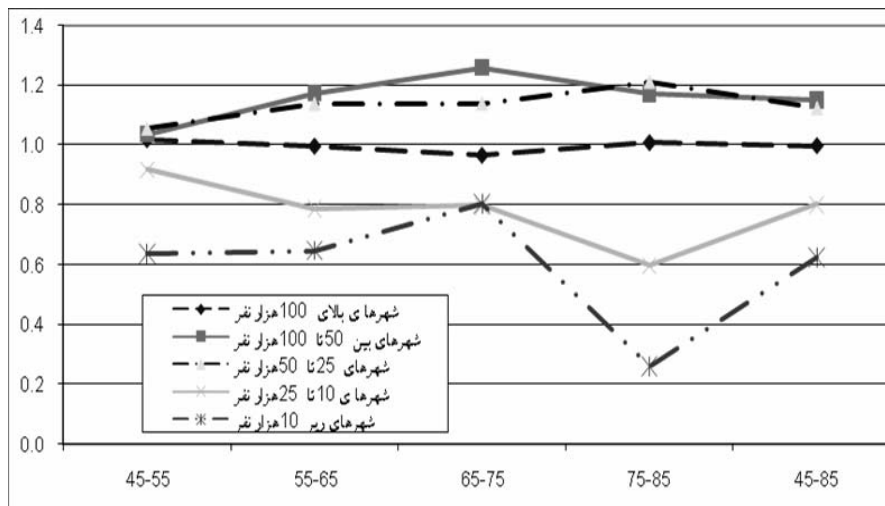
یکی از مدل‌هایی که برای شناسایی توانایی شهرها در جذب جمعیت مورد استفاده قرار می‌گیرد، شناخت میزان توانایی جذب جمعیت است.

ارزیابی نتایج تحلیل کشش‌پذیری در شهرهای منطقه آذربایجان حاکی است در طول دوره مورد مطالعه، شهرهای بالای ۵۰-۱۰۰ هزار نفر منطقه از سطح کشش‌پذیری بالایی نسبت به سایر شهرها برخوردار بوده و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر، کمترین کشش جمعیتی را داشته‌اند. در این میان، شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر از تعادل نسبی در جذب جمعیت برخوردار بوده‌اند و همواره درجه کشش‌پذیری آنها حدود رقم ۱ بوده است. جدول (۱) که بر اساس طبقه‌بندی شهرها به ۵ دسته صورت گرفته، نتایج کشش‌پذیری به تفکیک شهر و طبقه شهری را نشان می‌دهد.

جدول (۱): کشش‌پذیری در کل شبکه شهری

طبقه شهرها	۴۵-۵۵	۵۵-۶۵	۶۵-۷۵	۷۵-۸۵	۸۵-۹۵
شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر	۱.۰۱۷	۰.۹۹۶	۰.۹۶۶	۱.۰۰۷	۰.۹۹۸
شهرهای بین ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفر	۱.۰۳۷	۱.۱۷۴	۱.۲۵۸	۱.۱۷۱	۱.۱۵۰
شهرهای ۲۵ تا ۵۰ هزار نفر	۱.۰۵۶	۱.۱۳۹	۱.۱۴۰	۱.۲۱۲	۱.۱۲۵
شهرهای ۱۰ تا ۲۵ هزار نفر	۰.۹۱۸	۰.۷۸۸	۰.۷۹۷	۰.۵۹۸	۰.۸۰۲
شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر	۰.۶۳۶	۰.۶۴۶	۰.۸۰۴	۰.۲۵۹	۰.۶۲۳

نمودار (۳): کشش پذیری طبقات شهری در طول دهه‌های گذشته



۳. مدل‌های رتبه - اندازه تعدیلی

بر اساس نتایج تحلیل رتبه - اندازه آثرباخ، تمام شهرهای آذربایجان دارای کمبود جمعیت هستند که به دلیل ثابت در نظر گرفتن جمعیت شهر اول می‌باشد. با احتساب جمعیت‌های مورد نیاز برای ایجاد تعدیل در شبکه توزیع جمعیت، باید ۱۸۰۰۰۰۰ نفر جمعیت به شبکه شهری اضافه شده و در بین شهرهای منطقه توزیع گردد. در مقابل، در تحلیل‌های مدل تعدیلی رتبه - اندازه بهروز، ۸ شهر منطقه دارای اضافه جمعیت و ۵۳ شهر دارای کسر جمعیت می‌باشند که توزیع این اضافه جمعیت در شهرهای دارای جمعیت کم، تعادل نسبی را بر اساس نتایج مدل ایجاد خواهد کرد. این جمعیت حدوداً معادل ۵۸۰ هزار نفر می‌باشد که در شهرهای تبریز، ارومیه، اردبیل، میانه، سلماس، بناب، نقده و مشکین شهر استقرار یافته‌اند. این اضافه جمعیت فقط در شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر منطقه مشهود است و در سایر شهرهای استان، به هیچ وجه جمعیت اضافه بر مدل مشاهده نمی‌شود.

به نظر می‌رسد مدل تعدیل یافته منطقی‌تر از مدل اصلی رتبه - اندازه باشد؛ زیرا اولاً این مدل شهر اول را به عنوان پایه جمعیتی در نظر نمی‌گیرد و آن را نیز در داخل مدل لحاظ

می‌کند. ثانیاً جمعیتی اضافه بر جمعیت فعلی منطقه لازم نیست تا تعادل را ایجاد کند و جابه‌جائی‌های جمعیتی در لابلای گروه‌های شهری در ایجاد تعادل جمعیتی کافی خواهد بود.

ج. برنامه‌ریزی تعدیل جمعیت افق ۱۴۰۰ در منطقه آذربایجان

با شناخت کلی از ویژگی‌های نظام شهری آذربایجان برای تعدیل فضایی این منطقه، می‌بایست با پیش‌بینی روند تحولات جمعیتی بر اساس شرایط وضع موجود در افق ۱۴۰۰، سیاست‌ها و راهکارهای لازم برای تعدیل فضایی جمعیت ارائه گردد. بر همین اساس، پیش‌بینی جمعیت برای افق ۱۴۰۰ صورت گرفت، رتبه - اندازه تعدیلی آنها محاسبه گردید و رقم واقعی جمعیت مدلی آنها استخراج شد. برای ایجاد تعادل به تفکیک ۵ گروه از شهرها و با توجه به درجه آنتروپی و کشش‌پذیری طبقات، نسبت به سیاست‌گذاری در جمعیت‌پذیری شهرها اقدام شده است.

۱. شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر

بر اساس پیش‌بینی جمعیت شهرهای آذربایجان در افق ۱۴۰۰ بر اساس نرخ رشد سال‌های ۷۵-۸۵، تعداد ۱۵ شهر در افق ۱۴۰۰ از جمعیت بالای ۱۰۰ هزار نفر برخوردار خواهند بود که در وضع فعلی، تعداد ۹ شهر دارای این جمعیت هستند. پارس‌آباد، پیرانشهر، مشکین‌شهر، سلماس، اهر و میانه، ۶ شهری هستند که با تحولات جمعیتی آینده به جمع شهرهای بزرگ بالای ۱۰۰ هزار نفر خواهند پیوست.

در افق ۱۴۰۰، در مجموع، این طبقه از شهرهای منطقه، حدود ۵۳۲۱۹۱۶ نفر جمعیت خواهند داشت که با توجه به پیش‌بینی جمعیت ۶۶۱۴۴۰۱ نفری برای ۶۱ شهر منطقه، حدود ۸۰ درصد جمعیت شهری منطقه در این ۱۵ شهر مستقر خواهند بود.

ویژگی خاص این طبقه شهری، درجه آنتروپی بالای آن است. به عبارت دیگر، توزیع ۹ شهر فوق برحسب جمعیت و روابط بین آنها، ۰/۸۰ می‌باشد که حاکی از تعادل نسبی در این طبقه شهری است. از طرف دیگر، درجه کشش‌پذیری شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر منطقه

کاملاً برابر با میانگین درجه کشش‌پذیری کل شبکه شهری منطقه است. البته، مجموع طبقه شهری این نتیجه را نشان می‌دهد، اما هرکدام از شهرهای این طبقه، به صورت مجزا دارای توانایی‌های متفاوتی در میزان کشش‌پذیری هستند. برای مثال، شهرهای بوکان، پارس‌آباد، پیرانشهر، اردبیل، مهاباد و مشکین‌شهر، از قدرت بیشتری در جذب جمعیت نسبت به سایر شهرها برخوردارند و در مقابل، شهرهای تبریز، مراغه، خوی، سلماس، اهر و میانه، سطح کشش‌پذیری پائینی نسبت به سایر شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر منطقه دارند.

بر اساس ویژگی‌های فوق‌الذکر به نظر می‌رسد برخی شهرهای طبقه با توجه به درجه کشش‌پذیری، از وضعیت خوبی برخوردار باشند. بر اساس مدل تعدیلی رتبه - اندازه در افق ۱۴۰۰، در مجموع، برای ایجاد تعادل در شبکه شهری افق ۱۴۰۰ باید حدود ۶۵۰ هزار نفر جمعیت از شهرهای این طبقه کاهش و به جمعیت سایر شهرهای منطقه بخصوص شهرهای میانی اضافه گردد.

عمده‌ترین مشکل در شهرهای این طبقه، جمعیت تبریز، ارومیه و اردبیل به عنوان سه مرکز استان‌های منطقه شمال غرب کشور است که براساس مدل بیش از ۷۰۰ هزار نفر اضافه جمعیت دارند و در مجموع، با تفاضل شهرهایی که باید جمعیت بیشتری فراتر از مدل جذب کنند، در نهایت، حدود ۶۴۸۳۹۲ نفر باید از جمعیت این طبقه شهری کاسته شود که عمدتاً در شهرهای بزرگ زندگی می‌کنند.

نکته مهم در این زمینه اینکه، جمعیت سال ۱۴۰۰ منطقه بر اساس نرخ رشد جمعیت ۸۵-۷۵ برآورد شده است. در این میان می‌توان برای به هم نخوردن تعادل شبکه شهری، سطح جمعیت‌پذیری ۳ شهر تبریز، اردبیل و ارومیه را به شدت کاهش داد. به بیان دیگر، اگر نرخ رشد جمعیت شهر تبریز در فاصله سال‌های ۸۵-۷۵ معادل ۱/۵۳ بوده است، می‌توان با اعمال سیاست‌های مناسب نسبت به تعدیل این نرخ رشد اقدام کرد و در نهایت، اگر بتوانیم با اعمال این سیاست‌ها رشد جمعیت شهر تبریز را کاهش و آن را در حد ۱/۴ میلیون نفر حفظ کنیم، می‌توان کمک بزرگی به تعدیل شبکه شهری منطقه نمود.

بر اساس نتایج این مقاله، با نرخ رشد فعلی جمعیت، در افق ۱۴۰۰، شهرهای تبریز، اردبیل، ارومیه، پارس‌آباد، مرند، میاندوآب، مشکین‌شهر، سلماس، اهر و میانه، جمعیت اضافه از مدل

خواهند داشت و شهرهای بوکان، مهاباد، مراغه، خوی و پیرانشهر باید از نرخ رشد بیشتر از وضع موجود رشد برخوردار شوند تا نقش مؤثری در تعادل فضایی جمعیت ایفا کنند.

جدول (۲): تعدیل توزیع جمعیت در شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر
منطقه آذربایجان (افق ۱۴۰۰)

طبقه	شهرها	ویژگی‌ها					نرخ رشد پیشنهادی	
		پیش‌بینی جمعیت ۱۴۰۰	جمعیت ۸۵	درجه انتروپی	درجه کشش پذیری	جمعیت تعدیل ۱۴۰۰		میزان تعدیل جمعیت
شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر	تبریز	۱۷۴۱۰۳۳	۱۳۷۸۹۳۵	۰.۷۹۶	۰.۸۶	۱۴۰۸۴۳۹	-۳۳۲۵۹۳	۱.۵۳
	ارومیه	۱۰۶۹۱۸۴	۵۷۷۳۰۷		۱.۲	۷۰۴۲۱۹	-۳۶۴۹۶۵	۳.۶۶
	اردبیل	۴۹۹۱۴۵	۴۱۲۶۶۹		۱.۰۹	۴۶۹۴۸۰	-۲۹۶۶۵	۱.۱۵
	بوکان	۳۳۱۴۲۰	۱۴۹۳۴۰		۲.۱	۳۵۲۱۱۰	۲۰۶۹۰	۴.۱۵
	مهاباد	۲۱۰۵۳۳	۱۳۳۳۲۴		۱.۱۱	۲۸۱۶۸۸	۷۱۱۵۵	۲.۷۱
	مراغه	۲۰۶۶۳۷	۱۴۶۴۰۵		۰.۷۴	۲۳۴۷۴۰	۲۸۱۰۳	۱.۸
	خوی	۲۰۴۵۸۴	۱۷۸۷۰۸		۰.۸۸	۲۰۱۲۰۶	۳۳۷۸	۱.۲۸
	پارس‌آباد	۱۸۰۱۲۳	۸۱۷۸۲		۲.۵۳	۱۷۶۰۵۵	-۴۰۶۸	۴.۴۶
	مرند	۱۶۶۴۰۴	۱۱۴۱۶۵		۱.۱۳	۱۵۶۴۹۳	-۹۹۱۲	۲.۲۱
	پیرانشهر	۱۲۹۴۸۵	۵۷۶۹۲		۱.۷۳	۱۴۰۸۴۴	۱۱۳۵۹	۵.۵۲
	میاندوآب	۱۲۸۷۴۷	۱۱۲۹۳۳		۱.۲	۱۲۸۰۴۰	-۷۰۷	۱.۴۴
	مشکین شهر	۱۲۱۰۸۸	۶۱۲۹۶		۱.۴۴	۱۱۷۳۷۰	-۳۷۱۸	۳.۶۳
	سلماس	۱۱۷۰۴۳	۷۹۵۶۰		۰.۹۲	۱۰۸۳۴۱	-۸۷۰۴	۲.۳۵
	اهر	۱۱۲۱۷۳	۸۵۷۸۲		۰.۹۲	۱۰۰۶۰۳	-۱۱۵۷۰	۱.۶۴
	میانه	۱۰۴۳۱۷	۸۷۳۸۵		۰.۷۸	۹۳۸۹۶	-۱۰۴۲۱	۱.۱۶
	جمع	۵۳۲۱۹۱۶	۳۶۵۷۲۸۳	-	۱	۴۶۷۳۵۲۴	-۶۴۸۳۹۲	-

۲. شهرهای ۱۰۰-۵۰ هزار نفری

بر اساس پیش‌بینی جمعیت در سال ۱۴۰۰، مجموعاً ۸ شهر با جمعیت ۶۰۵۵۹۹ نفر در این طبقه شهری واقع خواهند بود که در وضع موجود، تعداد شهرهای این طبقه ۸ شهر می‌باشد، با این تفاوت که ۶ شهر از آنها در افق ۱۴۰۰ تبدیل به شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر خواهند شد و ۶ شهر از شهرهای ۵۰-۲۵ هزار نفری منطقه به طبقه حاضر ارتقاء خواهند یافت. بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران، جمعیت شهرهای این طبقه در سال ۸۵، معادل ۳۶۶۳۰۳ نفر بوده است که با نرخ رشد فعلی این شهرها، جمعیت این طبقه شهری به ۶۰۵۵۹۹ نفر خواهد رسید. یکی از ویژگی‌های این طبقه، تأثیر منفی توزیع جمعیت این شهرها بر آنتروپی شبکه شهری است. براساس تحلیل‌های انجام‌شده، با اضافه‌شدن این شهرها به شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر و تحلیل آنتروپی آنها، درجه آنتروپی از ۰/۸ به ۰/۷۹۳ کاهش می‌یابد که حاکی از نامطلوب شدن روند تعدیل شبکه شهری و تأثیر توزیع این شهرها بر نامطلوب‌تر شدن شبکه شهری است.

ویژگی دیگر این طبقه از شهرها، درجه کشش‌پذیری بالای این شهرهاست. غیر از شهر بناب که کشش‌پذیری آن پائین‌تر از ۱ است، بقیه شهرها از نرخ رشد خوبی برخوردار بوده‌اند و سطح کشش‌پذیری آنها به مراتب بالاتر از سایر شهرهای استان است.

در این طبقه از شهرها، بناب ضعیف‌ترین شهر در جذب جمعیت طی سال‌های گذشته بوده است. شهرهای سردشت، تکاب، قره ضیاءالدین و خلخال، از جمله شهرهایی بودند که سطح کشش‌پذیری آنها از بسیاری از شهرهای استان فراتر بوده و با روند فعلی، تأثیر خوبی در تعدیل شبکه شهری منطقه خواهند داشت.

با روند رشد فعلی، در افق ۱۴۰۰ شهرهای بناب، سردشت، خلخال، نقده و شاهین‌دژ از سطح جمعیت‌پذیری مناسب با تعدیل اندازه - رتبه فراتر خواهند رفت. از طرف دیگر، با ادامه روند فعلی، شهرهای تکاب، ماکو و قره ضیاءالدین با کمبود جمعیت متناسب با تعدیل اندازه - رتبه روبرو خواهند بود و انتظار می‌رود با اعمال سیاست‌های مناسب و افزایش پویایی اقتصادی و جمعیت‌پذیری در این شهرها، ارتقاء یابد و به حد متعادل برسد.

جدول (۳): تعدیل توزیع جمعیت در شهرهای

۵۰-۱۰۰ هزار نفر منطقه آذربایجان (افق ۱۴۰۰)

طبقه	شهرها	ویژگی‌ها					نرخ رشد واقعی	نرخ رشد پیشنهادی
		پیش‌بینی جمعیت ۱۴۰۰	جمعیت ۸۵	درجه انترویی	درجه کشش پذیری	جمعیت تعدیل ۱۴۰۰	میزان تعدیل جمعیت	
شهرهای ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفری	بناب	۹۸۸۸۶	۷۵۳۳۲	۰.۷۹	۰.۹۶	۸۸۰۲۷	-۱۰۸۵۹	۱.۰۷
	سردشت	۹۲۶۶۵	۳۷۱۱۵		۱.۴۸	۸۲۸۹۴	-۹۸۱۶	۰.۳۷
	خلخال	۸۳۱۴۰	۳۸۵۲۱		۱.۳۸	۷۸۲۴۷	-۴۸۹۳	۳.۷۶
	نقده	۸۰۰۳۶	۷۲۹۷۵		۱.۳۳	۷۴۱۲۸	-۵۹۰۸	۳.۰۶
	شاهین‌دژ	۷۷۶۲۶	۳۴۲۰۴		۱.۳۶	۷۰۴۲۲	-۷۲۰۴	۳.۳۸
	تکاب	۶۵۶۲۲	۴۳۷۰۲		۱.۴۷	۶۷۰۶۹	۱۴۴۷	۱.۸۸
	ماکو	۵۵۳۸۳	۴۱۸۶۵		۱.۲۴	۶۴۰۲۰	۸۶۳۷	۲.۹۲
	قره ضیاءالدین	۵۲۲۴۱	۲۲۵۸۹		۱.۳۹	۶۱۲۳۶	۸۹۹۵	۴.۹
	جمع	۶۰۵۵۹۹	۳۶۶۳۰۳	-	۱.۱۵	۵۸۵۹۹۸	-۱۹۶۰۲	-

۳. شهرهای ۲۵ تا ۵۰ هزار نفری

بر اساس برآورد جمعیت در سال ۱۴۰۰، انتظار می‌رود تعداد ۱۰ شهر با جمعیت ۳۵۴۹۶۶ نفر با روند فعلی نرخ رشد جمعیت در شهرهای این طبقه اسکان یابند. جمعیت موجود این شهرها ۲۴۴۰۷۰ نفر می‌باشد، ولی براساس قاعده رتبه - اندازه تعدیلی، انتظار می‌رود به منظور دستیابی به تعدیل در شبکه شهری آذربایجان، جمعیت این ۱۰ شهر به ۴۹۹۳۰۲ نفر ارتقا یابد. یکی از ویژگی‌های این طبقه از شهرها، توزیع نامنظم جمعیت شهری بین آنهاست؛ به طوری که با اضافه شدن این طبقه از شهرها به مجموعه شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر منطقه، درجه آنترویی از ۰/۷۹۳ به ۰/۷۷ کاهش می‌یابد. این کاهش حاکی از تأثیر منفی این شهرها بر شبکه شهری از درجه انتظام فضایی است.

از طرف دیگر، درجه کشش‌پذیری این شهرها از همگنی مناسبی برخوردار نیست. شهرهای آذرشهر، سراب و ملکان، از سطح کشش‌پذیری بسیار پائینی برخوردار هستند و ارتقاء جمعیت این شهرها به سطح متعادل نیازمند تقویت این شهرها از نظر زیربنای اقتصادی و اجتماعی به منظور جذب جمعیت سرریز شهرهای بزرگ و میانی می‌باشد.

شهرهای شوط، گرمی، هادی شهر، بستان آباد، سیه چشمه، پلدشت و عجب شیر نیز از جمله شهرهایی هستند که توان جذب جمعیت فراتر از سایر شهرهای استان را در وضع فعلی دارا می باشند.

بر اساس نتایج تحلیل رتبه - اندازه تعدیلی، انتظار می رود با روند رشد فعلی، جمعیت شهرهای منطقه به حدود ۴۹۹ هزار نفر ارتقا یابد که در صورت وقوع چنین اتفاقی، تمام شهرهای این طبقه با کمبود جمعیت طبق مدل، روبرو خواهند بود و بر اساس نتایج مدل، این طبقه از شهرها حدود ۱۴۴۲۴۶ نفر کمبود جمعیت خواهند داشت که نیاز است ضمن توسعه زیرساخت ها و خدمات، با جذب جمعیت سرریز شهرهای بزرگ و کاهش مهاجرت ها، سطح جمعیت پذیری خود را افزایش دهند تا به اندازه جمعیتی مدل ارتقا یابند. نکته مهم، عدم توان جذب جمعیت سطوح پائین شهری است. به نظر می رسد مقصد مهاجرت های روستایی و روستا شهری، عمدتاً شهرهای بزرگ بالای ۱۰۰ هزار نفر باشد که بدین معناست که سطوح میانی شبکه شهری نقش چندان مهمی در جذب این مهاجرت ها ایفا نمی کنند و مهمترین معضل جابه جایی جمعیت در سیستم سکونت گاههای منطقه، مهاجرت جهشی یا به عبارت دیگر، مهاجرت از کوچکترین نقطه سلسله مراتب سکونت گاهی به بزرگترین نقطه آن است.

در این طبقه، با توجه به وضعیت نرخ رشد و با روند فعلی، شهرهای ملکان، هادیشهر، پلدشت و بستان آباد، کمبود جمعیت فوق العاده ای خواهند داشت و نرخ رشد جمعیت آنها باید افزایش قابل توجهی یابند. البته، نکته مهم اینکه، منظور از نرخ رشد جمعیت، رشد طبیعی جمعیت نیست، بلکه هدایت جابه جایی جمعیت در درون منطقه باید طوری برنامه ریزی شود که مهاجرت ها به جای شهرهای بزرگ و تراکم جمعیت در کلان شهرها، به سمت شهرهای میانی و کوچک سوق داده شود. این فرآیند دو نتیجه مثبت و مهم خواهد داشت:

یک. کاهش جمعیت پذیری شهرهای بزرگ در راستای انتظام فضایی استان.

دو. پویایی اجتماعی و اقتصادی شهرهای کوچک و متوسط و در نتیجه، تعادل فضایی شهرها.

جدول (۴): تعدیل توزیع جمعیت در شهرهای

۲۵-۵۰ هزار نفری آذربایجان (افق ۱۴۰۰)

طبقه	شهرها	ویژگی‌ها					نرخ رشد پیش‌بینی	نرخ رشد واقعی	نرخ رشد پیش‌بینی
		پیش‌بینی جمعیت ۱۴۰۰	جمعیت ۸۵	درجه انترویی	درجه کشش پذیری	جمعیت تعدیل ۱۴۰۰	میزان تعدیل جمعیت		
شهرهای ۵۰-۲۵ هزار نفری	گرمی	۴۷۰۱۵	۲۸۳۴۸	۰.۷۶۸	۱.۴۲	۵۸۶۸۵	۱۱۵۸۰	۲۰.۷	۳.۴۹
	آذرشهر	۴۳۸۱۴	۳۶۴۷۵		۰.۵۹	۵۶۳۳۸	۱۲۵۲۴	۱۰.۳۱	۲.۹۱
	سراب	۴۲۹۷	۴۲۰۵۷		۰.۵۸	۵۴۱۷۱	۱۱۲۰۱	۰.۶۳	۱.۱
	سیه‌چشمه	۳۸۲۶۴	۱۴۱۸۹		۱.۲	۵۲۱۶۴	۱۳۹۰۰	۴.۴۱	۳.۸
	عجب‌شیر	۳۸۲۲۲	۲۶۲۳۵		۱.۰۵	۵۰۳۰۱	۱۲۰۷۹	۲.۰۳	۶.۴۵
	شوط	۳۶۱۳۷	۱۹۷۵۹		۱.۵	۴۸۵۶۷	۱۲۴۳۰	۲.۹۵	۴.۸۷
	ملکان	۲۸۸۳۹	۲۳۹۸۹		۰.۶۷	۴۶۹۴۸	۱۸۱۰۹	۱.۴۵	۴.۵۴
	پلدشت	۲۷۶۳۲	۸۵۸۴		۱.۲۸	۴۵۴۳۴	۱۷۸۰۲	۵.۲۵	۸.۵۷
	هادی‌شهر	۲۶۰۸۴	۲۷۸۴۲		۱.۳۴	۴۴۰۱۴	۱۷۹۳۰	۰.۵	۳.۸۴
	بستان‌آباد	۲۵۹۸۹	۱۶۵۹۲		۱.۳۲	۴۲۶۸۰	۱۶۶۹۱	۲.۶۶	۵.۸۶
	جمع	۳۵۴۹۶۶	۲۴۴۰۷۰	-	۱.۱۲	۴۹۹۳۰۲	۱۴۴۲۴۶	-	-

۴. شهرهای ۲۵-۱۰ هزار نفری

بر اساس پیش‌بینی جمعیت در افق ۱۴۰۰، انتظار می‌رود با روند کنونی، تعداد ۱۶ شهر با جمعیت ۲۳۹۹۶۱ نفر در این طبقه از شهرها اسکان یابند. در حال حاضر، ۱۶ شهر، ۱۹۸۷۰۴ نفر جمعیت دارند که لازم است برای ایجاد تعادل مناسب در شبکه شهری آذربایجان، جمعیت شهری این سطح به ۵۴۹۸۶۲ نفر افزایش یابد. در وضعیت کنونی، تعداد شهرهایی که براساس آمار سال ۸۵ در این طبقه قرار دارند، ۱۹ شهر می‌باشد که انتظار می‌رود شهرهای باسمنج، صوفیان و جعفرآباد، تا افق ۱۴۰۰ با نرخ رشد‌های جمعیتی جدید به سطح شهرهای ۲۵-۱۰ هزار نفر ارتقا یابند.

یکی از ویژگی‌های این سطح، تأثیر منفی اضافه‌شدن این شهرها در شبکه شهری بالای ۲۵ هزار نفر براساس آنترویی کل شبکه شهری است. با اضافه‌کردن ۱۶ شهر ۲۵-۱۰ هزار نفری به جمع سایر شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر، کاهش محسوسی در درجه آنترویی شهرها ایجاد می‌شود و از رقم ۰/۷۷ در شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر منطقه، به رقم ۰/۷۳۷ در شهرهای بالای

۱۰ هزار نفر می‌رسد. به عبارت دیگر، وجود این شهرها در شبکه شهری، نه فقط تأثیری در تعادل منطقه‌ای و سلسله‌مراتب سکونت‌گاهی ندارد، بلکه بر بی‌نظمی آن نیز دامن زده و باعث کاهش درجه آنتروپی می‌گردد.

ویژگی دیگر این شهرها، عدم هماهنگی و یکدستی در میزان کشش‌پذیری آنهاست. بررسی‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد درجه کشش‌پذیری این شهرها از ۰/۲۳ در شهرهای اسکو و ممقان تا ۱/۲۲ در شهر هشتروند متفاوت است و فاصله این سطح کشش‌پذیری حاکی از ناهمگونی نسبی در ترکیب این شهرهاست.

به نظر می‌رسد با توجه به اختلاف شدید این شهرها و شهرهای کمتر از ۱۰ هزار نفر منطقه در میزان جمعیت تعدیل‌یافته و میزان جمعیت پیش‌بینی‌شده براساس نرخ رشد در افق ۱۴۰۰، امکان دستیابی به ارقام مذکور در این افق زمانی مقدور نباشد و زمان بیشتری برای تحقق چنین جمعیتی نیاز است.

جدول (۵): تعدیل توزیع جمعیت در شهرهای ۱۰-۲۵ هزار

نفر منطقه آذربایجان (افق ۱۴۰۰)

طبقه	شهرها	ویژگی‌ها				نرخ رشد پیشنه‌ای	نرخ رشد واقعی
		پیش‌بینی جمعیت ۱۴۰۰	جمعیت ۸۵	درجه آنتروپی	درجه کشش‌پذیری	جمعیت تعدیل ۱۴۰۰	میزان تعدیل جمعیت
شهرهای ۱۰ تا ۲۵ هزار نفری	اشنویه	۲۴۳۳۶	۲۹۸۹۶	۰/۷۳۲	۱/۱۸	۴۱۴۲۵	۱۷۰۸۹
	نمین	۲۱۵۵۸	۱۰۱۱۷		۱/۰۶	۴۰۲۴۱	۱۸۶۸۳
	سردرود	۲۰۶۵۵	۲۴۸۵۸		۰/۶۱	۳۹۱۲۳	۱۸۴۶۸
	هشتروند	۱۹۶۰	۱۸۴۱۸		۱/۲۲	۳۸۰۶۴	۱۹۰۰۶
	ایلخچی	۱۶۰۴۱	۱۳۹۲۷		۰/۷۶	۳۷۰۶۴	۲۱۰۲۳
	کلبر	۱۵۳۴۷	۹۰۳۰		۰/۸۷	۳۶۱۱۴	۲۰۷۶۷
	اسکو	۱۵۶۲	۱۶۱۴۰		۰/۲۳	۳۵۲۱۱	۲۰۲۰۹
	شبه‌سوار	۱۳۳۷۶	۱۳۸۵۷		۰/۴۱	۳۴۳۵۲	۲۰۵۴۵
	جعفرآباد	۱۳۱۰۵	۱۴۰۲۷		۰/۹۳	۳۳۵۳۴	۲۰۱۵۸
	خسروشهر	۱۲۳۲۹	۷۰۲۴		۱/۰۷	۳۲۷۵۴	۱۹۶۴۹
	گورگان	۱۱۹۸۲	۱۲۷۹۴		۰/۴۵	۳۲۰۱۰	۱۹۶۸۱
	باسمنج	۱۱۴۴۵	۱۰۹۷۹		۰/۴۶	۳۱۲۹۹	۱۹۳۱۷
	ممقان	۱۰۹۲۸	۱۰۷۳۶		۰/۵۱	۳۰۶۱۸	۱۹۱۷۳
	هریس	۱۰۵۹۶	۱۰۸۷۲		۰/۳۳	۲۹۹۶۷	۱۹۰۳۹
	صوفیان	۱۰۳۹۴	۹۵۱۳		۰/۳۸	۲۹۳۴۲	۱۸۷۴۶
	جمع	۲۳۹۹۶۱	۸۷۳۳		۰/۶۲	۲۸۷۴۴	۱۸۳۴۸
			۲۲۰۹۲۱	-	۰/۸	۵۴۹۸۶۲	۳۰۹۹۰۱
						-	-

۵. شهرهای ۱۰-۵ هزار نفر

براساس پیش‌بینی جمعیت در افق ۱۴۰۰، تعداد ۹۱۹۶۲ نفر در ۱۲ شهر ۱۰-۵ هزار نفری منطقه سکونت خواهد داشت. در حال حاضر، ۸۰۹۱۸ نفر در این شهرها سکونت دارند که انتظار می‌رود در افق ۱۴۰۰، حدود ۱۱ هزار نفر به این جمعیت اضافه گردد.

بررسی‌های تعدیلی رتبه - اندازه، جمعیت مناسب برای این سطح از شهرها را معادل ۲۸۲۲۳۸ نفر تخمین زده که در واقع، با روند فعلی، تنها ۳۲ درصد جمعیت شبکه در افق ۱۴۰۰ در این طبقه خواهند بود. به عبارت دیگر، این سطح از شهرها با کمبود ۱۹۰۲۷۶ نفر جمعیت روبرو خواهد بود.

همانطور که قبلاً نیز ذکر شد، به دلیل تحولاتی که در نظام شهری کشور و منطقه رخ داده، توسعه شهرها به صورت منطقی و اصولی صورت نگرفته و به دلیل حاکمیت پدیده ماکروسفالی بر پیکره نظام فضایی کشور و منطقه، توازن مهاجرتی و مبدأ - مقصد مهاجرت‌ها نیز کاملاً به هم ریخته و مهاجرت‌های جهشی بدون سلسله‌مراتب، تأثیرات بسیار سوئی بر آرایش فضایی شهرها وارد کرده است. این سطح از شهرها نیز از این قاعده مستثنی نیستند و در واقع، تمام شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر با چنین ماهیت پیچیده و معضل بزرگی روبرو می‌باشند.

یکی از ویژگی‌های این سطح از شهرها همانند شهرهای ۵۰-۲۵ و ۲۵-۱۰ هزار نفر، نقش منفی این شهرها در انتظام فضایی است. با اضافه شدن ۱۲ شهر حاضر به جمع شهرهای بالای ۱۰ هزار نفر منطقه، آنتروپی کل از ۰/۷۳۲ به ۰/۷۱۲ کاهش می‌یابد که این کاهش حاکی از عدم وجود توزیع مناسب جمعیتی در بین این شهرهاست. از طرف دیگر، نتایج این تحقیق نشان می‌دهد درجه کشش‌پذیری در این شهرها بسیار متفاوت بوده و از ۰/۳۳ در شهر زرنق، به عنوان کم‌کشش‌ترین شهر تا ۱/۵۱ در شهر محمدیار، به عنوان پویاترین شهر طبقه در تغییر است. در عین حال، میزان کشش‌پذیری این شهرها عمدتاً پائین‌تر از ۱ بوده و غیر از شهرهای محمودیار، قره‌آغاج و جلفا، بقیه شهرها وضعیت چندان مطلوبی ندارند.

در جدول ۶، نرخ رشد پیشنهادی این شهرها برای افق ۱۴۰۰، به منظور دستیابی به تعادل در شبکه شهری ارائه گردیده، ولی ارقام پیشنهادی فوق‌العاده بالا و صرفاً در حد محاسبات

برای نشان دادن شکاف سکونت‌گاهی شده و دستیابی به حصول چنین حجم نرخ رشدی برای این شهرها، در این مقطع زمانی غیرممکن است.

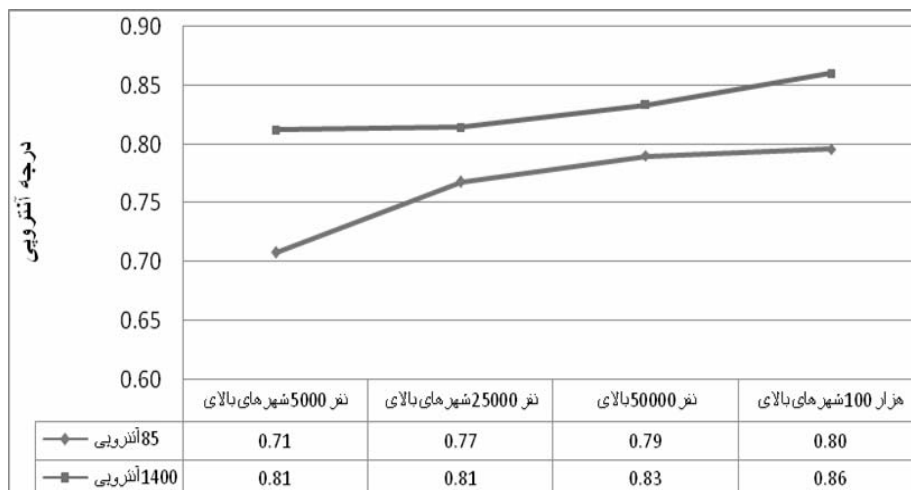
جدول (۶): تعدیل توزیع جمعیت در شهرهای کمتر از ۱۰ هزار نفر
آذربایجان (افق ۱۴۰۰)

طبقه	شهرها	ویژگی‌ها					نرخ رشد واقعی	نرخ رشد پیشنهادی
		پیش‌بینی جمعیت ۱۴۰۰	جمعیت ۸۵	درجه انتروپی	درجه کشش پذیری	جمعیت تعدیل ۱۴۰۰	میزان تعدیل جمعیت	
شهرهای کمتر از ۱۰ هزار نفر	محمدیار	۹۴۰۵	۸۰۱۸	۰.۷۰۸	۱.۵۱	۲۸۱۶۹	۱۸۷۶۴	۱.۳۱
	تازه‌شهر	۹۱۴۶	۸۲۱۶		۰.۶۱	۲۷۶۱۶	۱۸۴۷۰	۰.۸۲
	شندآباد	۹۰۷۵	۸۷۹۷		۰.۵۱	۲۷۰۸۵	۱۸۰۱۰	۰.۵
	فیروزق	۸۶۱۷	۷۹۰۳		۰.۵	۲۶۵۷۴	۱۷۹۵۷	۰.۵
	گیوی	۸۲۷۱	۶۴۶۷		۰.۶۹	۲۶۰۸۲	۱۷۸۱۱	۰.۷۸
	طسوج	۸۷۵۶	۷۳۳۲		۰.۳۹	۲۵۶۰۸	۱۷۷۵۲	۰.۵
	هشتجین	۷۴۶۱	۴۵۱۸		۰.۵۱	۲۵۱۵۱	۱۷۶۹۰	۱.۵۶
	قره‌اغاج	۷۰۲۰	۴۱۵۷		۱.۲۶	۲۴۷۰۹	۱۷۲۶۳	۱.۷۸
	کشکسرای	۶۸۰۳	۷۴۳۹		۰.۳۶	۲۴۲۸۳	۱۷۴۸۰	۰.۵
	جلفا	۶۲۴۲	۴۹۸۳		۱.۰۶	۲۳۸۷۲	۱۷۶۰۳	۰.۴۲
	نیر	۶۱۴۹	۴۸۱۸		۰.۴۸	۲۳۴۷۴	۱۷۳۲۵	۰.۷۶
	ذریق	۵۹۱۷	۴۷۶۶		۰.۳۳	۲۳۰۸۹	۱۷۱۷۲	۰.۲۷
	جمع	۹۱۹۶۲	۷۷۴۱۴		۰.۶۲	۲۸۲۲۳۸	۱۹۰۲۷۶	-

نتیجه‌گیری

نتایج تحقیق حاضر نشان می‌دهد نظام شهری آذربایجان، اگرچه نسبت به سایر مناطق کشور از تعادل نسبی برخوردار است، ولی هنوز با تعادل فضایی کامل در توزیع جمعیت فاصله دارد. برنامه‌ریزی‌های توسعه در طول نیم قرن، همواره موضوع تعادل شبکه شهری را مطرح کرده‌اند، ولی در عمل، صرفاً به ارائه رهنمودهای کلی بسنده شده است.

نمودار (۴): مقایسه درجه آنتروپی شهرهای آذربایجان در سال ۱۳۸۵ و ۱۴۰۰



مقایسه درجه انتظام فضایی شهرهای منطقه آذربایجان در سال ۱۳۸۵ و ۱۴۰۰، بعد از اعمال تغییرات مدل تعدیلی رتبه - اندازه، نشان می‌دهد درجه انتظام فضایی بهبود قابل ملاحظه‌ای یافته است. در شهرهای بالای ۵۰۰۰ نفر، این وضعیت بسیار بهتر بوده و بیانگر این موضوع است که توزیع جمعیت بر اساس مدل در سیستم شهری، بیشترین تأثیر را در شهرهای کوچک دارد تا شهرهای بزرگ. (نمودار ۴)

آنچه از تحلیل‌های این مقاله به دست آمد، به صورت تیتروار به شرح ذیل می‌باشد:

۱. درجه آنتروپی شهرهای منطقه در طول دوره مطالعه، رو به تعادل بوده و از ۰/۶۸۵ در سال ۴۵، به ۰/۷۰۸ در سال ۸۵ افزایش یافته است.

۲. بیشترین حالت بی‌نظمی در شبکه شهری در شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر مشهود است که بدون وارد کردن این شهرها به مدل، درجه آنتروپی بهبود قابل ملاحظه‌ای پیدا می‌کند.

۳. رابطه معکوسی بین درجه آنتروپی و تعداد شهرهای وارد شده به مدل وجود دارد و هرچه تعداد شهرهای کوچک وارد شده به مدل افزایش یابد، تعادل شبکه شهری کمتر می‌شود.

۴. در طبقات شهری بالای ۱۰ هزار نفر جمعیت، به صورت منظم از سال ۴۵ تا ۸۵ روند کاملاً صعودی به سمت تعادل مشاهده می‌شود.
۵. در طول حدود ۴۰ سال گذشته، رکود کثش‌پذیری در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر منطقه کاملاً مشهود است و این رکود به تدریج در حال افزایش است.
۶. شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر منطقه، مناسبترین کثش جمعیتی متناسب با کل شهرهای منطقه را داشته‌اند که همواره این رقم معادل ۱ یا نزدیک به ۱ بوده است.
۷. شهرهای ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفر، بیشترین کثش‌پذیری در طول دوره و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر، کمترین کثش‌پذیری را داشته‌اند.
۸. پویایی اجتماعی و اقتصادی خوبی در شهرهای ۱۰۰-۵۰ هزار نفری مشهود است و بخش عمده‌ای از این شهرها در سال ۱۴۰۰، به جمع شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر خواهند پیوست.
۹. جابه‌جایی شهرها در طبقات بالای سلسله‌مراتب و ارتقاء آنها به طبقات بالاتر بسیار بیشتر است و تغییرات عمده‌ای در طبقات شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر روی نخواهد داد.
۱۰. با روند رشد فعلی جمعیت در شهرها، شهرهای طبقه اول (بالای ۱۰۰ هزار نفر) بر اساس مدل - رتبه - اندازه تعدیلی، بیشترین اضافه جمعیت و شهرهای زیر ۱۰ هزار نفر، بیشترین کسر جمعیت را خواهند داشت.
۱۱. برای ایجاد تعادل در افق ۱۴۰۰، شهر تبریز تنها باید ۰/۱۹ درصد رشد سالانه بر جمعیت داشته باشد.
۱۲. برای ارتقاء شهرهای پائین‌تر از ۱۰ هزار نفر به سطح تعادل نسبی، به طور متوسط نرخ رشدی معادل ۹ درصد در سال لازم است.
۱۳. برای تعدیل فضایی در افق ۱۴۰۰، باید در ۱۶ شهر منطقه کاهش نرخ رشد طبیعی و در ۴۵ شهر دیگر، افزایش نرخ رشد طبیعی صورت پذیرد.
۱۴. براساس نتایج پیشنهادی، نرخ رشد در طول دوره برای ایجاد تعادل فضایی، باید ۱۲ شهر نرخ رشد ۰-۲ درصد، ۱۲ شهر رشد ۴-۲ درصد، ۱۱ شهر رشد ۶-۴ درصد، ۱۲ شهر رشد ۸-۶ درصد و ۱۴ شهر رشد ۱۰-۸ درصد داشته باشند.

۱۵. براساس نتایج مدل رتبه - اندازه تعدیلی، هیچ کدام از شهرها رشد منفی نخواهند داشت و فقط رشد آنها باید متناسب با موقعیت مکانی شان در مدل ارتقا یابد که از ۰/۱۹ تا بیش از ۱۰ درصد رشد سالانه، متفاوت است.

جدول (۷): طبقه بندی شهرهای منطقه برحسب رشد مورد انتظار تا ۱۴۰۰

برای دستیابی به تعادل فضایی

شهرها	ویژگی	تعداد شهرها	درصد رشد
تبریز - ارومیه - خوی - مرند - میاندوآب - سلماس - اهر - میانه - بناب - نقده و تکاب	شهرهای بزرگ	۱۲	۰-۲
مراغه - مشکین شهر - سردشت - خلخال - شاهین دژ - ماکو - گرمی - آذرشهر - سراب - عجب شیر - هادی شهر - اشنویه	شهرهای میانه اندام	۱۲	۲-۴
بوکان - مهاباد - پارس آباد - قره ضیاء الدین - شوط - ملکان - پستان آباد - سردرود - هشتروند - اسکو - بیله سوار	شهرهای متوسط به بالا	۱۱	۴-۶
پیرانشهر - سیه چشمه - ایلخچی - شبستر - خسروشهر - گوگان - باسمنج - ممقان - هریس - صوفیان - شندآباد - فیروزه	شهرهای کوچک در حال رشد	۱۲	۶-۸
پلدشت - خمین - کلبر - جعفرآباد - محمدیار - تازه شهر - گیوی - طسوج - هشتجین - قره آغاج - کشکسرای - جلفا - نیر - ذرنق	روستا شهرها	۱۴	۸-۱۰

بر این اساس، پیشنهادات راهبردی ذیل ارائه می شود:

۱. اعمال سیاست های جدی تمرکززدایی از تبریز و تا حدودی از ارومیه و تلاش برای تثبیت جمعیت این شهرها.
۲. ارتقاء سطح خدمات ناحیه ای در شهرهای میانی منطقه برای انتقال سطح خدمات رسانی ناحیه ای از مراکز استان ها به شهرهای میانی منطقه.
۳. تقویت شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر با نگاه مدیریت فضای روستایی، برای هدایت مهاجرت ها درون شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر و جلوگیری از هجوم مهاجران به شهرهای بزرگ.
۴. تقویت زیربنای اقتصادی و اجتماعی شهرهای کوچک برای ایجاد تحول اقتصادی و پویایی اجتماعی.
۵. حفظ نیروهای بومی متخصص در شهرهای کوچک و حمایت از برنامه های توسعه محلی.

۶. ارتقاء کشش پذیری و جاذبه جمعیتی شهرهای کوچک با تأکید بر جذب مهاجران روستاهای اطراف.

۷. شناسایی خدمات مورد نیاز جامعه روستایی و طراحی نظام خدمات رسانی مبتنی بر منظومه‌ها.

۸. اعمال سیاست‌های جدی در مقابله با مهاجرت جهشی (مهاجرت از مبدأ روستایی به کلان شهر).

۹. ارتقاء نقش شهرهای بزرگ به ارائه خدمات برتر در سطح منطقه‌ای و ملی و ارتقاء نقش شهرهای میانی به ارائه خدمات ناحیه‌ای.

منابع

- احمدی، حسن و حبیب‌اله چهاردولی (۱۳۷۶)؛ *سلسله‌مراتب شهری*، تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی وزارت کشور.
- امکچی، حمیده (۱۳۸۳)؛ *شهرهای میانی و نقش آنها در چارچوب توسعه ملی*، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- بهفروز، فاطمه (۱۳۷۱)؛ *تحلیلی نظری - تجربی برای متعادل سازی توزیع فضایی جمعیت در سیستم شهرهای ایران*، تهران: انتشارات مرکز پژوهشهای جغرافیایی.
- پورمحمدی، محمدرضا، نادر زالی (۱۳۸۶)؛ *شبیه‌سازی شبکه شهری مبتنی بر مدل‌های آنتروپی و کشش‌پذیری*، طرح تحقیقاتی، دانشگاه تبریز.
- طرح کالبدی منطقه آذربایجان (۱۳۷۸)؛ *شبکه شهرها و خدمات*، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- طهماسبی، شهرام (۱۳۸۴)؛ *تکنیک‌ها و روشهای تحلیل مسائل شهری و منطقه‌ای*، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- عابدین درکوش، سعید (۱۳۷۲)؛ *درآمدی به اقتصاد شهری*، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، چ دوم.
- عظیمی، ناصر (۱۳۸۲)؛ *روش‌شناسی شبکه سکونتگاهها*، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- فنی، زهره (۱۳۸۲)؛ *شهرهای کوچک رویکردی دیگر در توسعه منطقه‌ای*، تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور.
- هاگت، پیتر (۱۳۷۵)؛ *جغرافیای ترکیبی نو*، جلد دوم، ترجمه شاپور گودرزی‌نژاد، تهران: انتشارات سمت.
- Jefferson M. (1939); "The law of the primate city", *Geographical Review*, 29.
- Moomaw, R. M.(2004);" An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy Evidence - from Asia and the America", *The annuals of Regional Science*, Vol. 38.
- Pumain D. Moriconi-Ebrard F.(1997);" City Size Distributions and Metropolisation", *Geojournal*, 43 :4

- Pumain, D, (2005);" Alternative Explanations of Hierarchical Differentiation", **Urban Systems**, Spring Netherland.
- Pumain, D.(1997);" City Size Distributions and Metropolisation", **Geojournal**, 43 :4
- Pumain,D.(2003);"Scaling laws and urban systems", <http://samoa.santafe.edu/media/workingpapers/04-02-002.pdf>
- Roehner B. M.(1995);" Evolution of urban systems in the Pareto plane", **Journal of Regional Science**, 35, 2.
- Rondinelli. D.A.(1985); **Applied Methods of Regional analysis, the spatial Dimension of development policy**, U.S.A: West View Press.
- Smith, C.(1995)," Types of City Size Distribution: A Comparative Analysis", **Urbanization in History: a Process of Dynamic Interactions**, Claredon Press.
- Weaver .C.M.(1990)," Urban system Theory and Third world development", **Journal of urban affairs**, Vol.13

دورنمای محیط کسب و کار در لایحه برنامه پنجم توسعه کشور

تاریخ ارائه: ۱۳۸۸/۱۲/۴

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۲/۱۰

محمد خضری *

چکیده

این مقاله سیاست‌های لایحه برنامه پنجم توسعه را از منظر تأثیر اجرای آنها بر فضای کسب و کار کشور بررسی می‌کند. در سیاست‌های کلی ناظر بر برنامه پنجم، بهبود محیط کسب و کار به عنوان راهبرد اساسی تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی و ارتقای استاندارد زندگی مردم قلمداد شده است. در لایحه برنامه پنجم توسعه، که قاعدتاً باید در چارچوب سیاست‌های کلی و معطوف به اهداف آن تنظیم شده باشد، نیز بر بهبود فضای کسب و کار به مثابه راهبردی مؤثر برای توانمندسازی مردم در برابر فقر، بیکاری و تورم و نیز برای شکوفایی بیشتر اقتصاد کشور تأکید شده است. در این مقاله، برخی از عمده‌ترین آسیب‌های لایحه برنامه پنجم از منظر راهبرد بهبود محیط کسب و کار بررسی و تحلیل شده است.

کلیدواژه‌ها: فضای کسب و کار، محیط سرمایه‌گذاری، برنامه پنجم توسعه، توسعه اقتصادی

* استادیار گروه اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال سیزدهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۹ • شماره مسلسل ۴۸

مقدمه

یکی از چالش‌های اساسی کشورهای فقیر و در حال توسعه، پایین بودن سطح فعالیت‌های اقتصادی در آنهاست. این کاستی به نوبه خود به عارضه‌های اقتصادی همچون فقر گسترده و سطح پایین استاندارد زندگی مردم، رشد اقتصادی پایین، بیکاری و تورم بالا در این کشورها دامن زده است. شکوفایی اقتصادی و سطح استاندارد زندگی در هر کشوری، تابعی از کم و کیف تولید ملی آن کشور است. تولید ملی نیز چیزی نیست جز حاصل جمع تلاش‌های مولد تک تک ساکنان هر کشور. بنابراین، هرچه کوشش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی افراد بیشتر باشد، تولید ملی و به تبع آن، فرصت‌های شغلی، شکوفایی اقتصادی و استاندارد زندگی مردم نیز بالاتر خواهد بود.

در عین حال، برای تشویق و تحریک ساکنان هر کشور به ورود به عرصه کوشش‌های مولد اقتصادی و هنرآفرینی، لازم است بسترسازی و فرایندسازی شود و محیط بازی اقتصادی و قواعد حاکم بر آن، به گونه‌ای فراهم گردد که در آن، فعالیت‌های اقتصادی مولد و هنرآفرینی ساکنان کشور معنادار شود. اینکه چگونه می‌توان ورود فعالان اقتصادی را به عرصه فعالیت‌های اقتصادی مولد و عرصه کارآفرینی، معنادار کرد، بحثی است که به ویژه، طی سال‌های اخیر، تحقیقات گسترده‌ای پیرامون آن سامان گرفته و توجه نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی را به خود جلب کرده است. به عنوان مثال، گزارش توسعه ۲۰۰۵ بانک جهانی، بهبود محیط کسب و کار را یکی از چالش‌های اساسی توسعه کشورهای در حال توسعه معرفی کرده و آن را برای ایجاد فرصت‌های شغلی، کاهش فقر و بهبود استاندارد زندگی مردم اساسی می‌داند (World Bank, 2005). سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه^۱ نیز محیط کسب و کار مناسب را برای شکوفایی اقتصادی کشورها و توانمندسازی مردم‌شان در برابر فقر و بیکاری لازم می‌داند (OECD, 2006). در بررسی‌های موردی نیز که گروه‌های پژوهشی بانک جهانی راجع به توسعه کشورهای در حال توسعه انجام داده‌اند، مناسب بودن محیط کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی، شرط لازم و اساسی برای عملکرد خوب اقتصاد کلان و همچنین، عملکرد بنگاه‌های اقتصادی برشمرده شده است (Dollar, Hallward and Mengistae, 2003).

1 . Organization for Economic Cooperation and Development

خوشبختانه، امروزه در ایران نیز «بهبود محیط کسب و کار» به عنوان مهم‌ترین و مؤثرترین راهبرد مبارزه با فقر و افزایش رشد اقتصادی پذیرفته شده است. در واقع، نوعی اجماع نسبی در میان کارشناسان، سیاستمداران و سیاستگذاران وجود دارد مبنی بر اینکه برای غلبه بر نامطلوب‌هایی چون فقر و بیکاری، کم‌رشدی اقتصاد و پایین بودن سطح فعالیت‌های اقتصادی و نیز برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و تقویت بخش خصوصی، بهبود فضای کسب و کار کشور، مؤثرترین راهبرد است. ملاحظه جهت‌گیری‌های برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور، به وضوح این اجماع را نشان می‌دهد. این جهت‌گیری، به ویژه در برنامه چهارم توسعه کشور برجسته‌تر است.

حال اگر برنامه‌های توسعه کشور را حاصل اجماع نسبی کارشناسان، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران و چه بسا جامعه مدنی کشور بدانیم، که قاعدتاً باید در راستای هم بوده و نتایج آنها، هم‌افزایی داشته باشند، باید بپذیریم که برنامه پنجم توسعه کشور نیز باید راهبرد «بهبود محیط کسب و کار» را دنبال کند. در این مقاله، کوشش می‌شود چشم‌انداز فضای کسب و کار در برنامه پنجم و جهت‌گیری آن در این زمینه ارزیابی و تحلیل شود. بر این اساس، در ابتدا تبیینی از چیستی فضای کسب و کار و تأثیر آن بر عملکرد اقتصادی ارائه می‌شود. سپس، سعی می‌شود تصویری از فضای کسب و کار در کشور و کم و کیف آن به دست داده شود. در نهایت نیز با بررسی و تحلیل اهداف، جهت‌گیری، راهبردها و سیاست‌های لایحه برنامه پنجم توسعه، دورنمای محیط کسب و کار در کشور بررسی می‌شود.

الف. چیستی و چارچوب فضای کسب و کار

ارائه تعریف دقیقی از فضای کسب و کار دشوار است، اما در بیان سودمند و مفید، فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری به مثابه محیط سیاستی، نهادی و رفتاری‌ای است که بازدهی و مخاطرات مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Stern, 2010). در واقع، فضای سرمایه‌گذاری نوعی محیط نهادی، سیاستی و تنظیمی است که فعالان اقتصادی و بنگاهها در چارچوب و مبتنی بر آن فعالیت می‌کنند (Dollar, Hallward and Mengistae, 2003).

مفهوم فضای کسب و کار خیلی نزدیک به چیزی است که در ادبیات اقتصادی از آن تحت عنوان نهادهای پرکیفیت^۱ (Knack and Keefer, 1995: 207-227) یا زیرساخت اجتماعی^۲ (Hall and Jones, 1999: 83-116) یاد می‌شود.

این نهادها و زیرساخت‌های اجتماعی، ورود فعالان اقتصادی به عرصه فعالیت‌های اقتصادی مولد و عرصه هنرآفرینی را معنادار می‌کند و به آنها انگیزه و فرصت لازم را می‌دهد که به طور کارآمدی سرمایه‌گذاری کنند، فرصت شغلی بیافرینند و فعالیت‌هایشان را توسعه دهند.

بانک جهانی، در گزارش ۲۰۰۵ خود، که بر اساس مطالعه ۲۶ هزار بنگاه اقتصادی در ۵۳ کشور دنیا صورت گرفته است، عوامل محدودکننده و متأثرکننده فضای کسب و کار را شامل این موارد دانسته است: نااطمینانی در سیاست‌ها، بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، نرخ‌های مالیاتی، فساد اقتصادی و سیاسی، هزینه دستیابی به اعتبارات و منابع مالی، جرم و جنایت، مقررات، امور مالیاتی، سطح مهارت‌های نیروی انسانی، نظام قضایی، مقررات کار، برق، حمل و نقل، دستیابی به زمین و ارتباطات راه دور (World Bank, 2005). در مطالعات دیگر به عوامل دیگری نیز اشاره شده است، از جمله: بی‌ثباتی سیاسی، تورم، نرخ ارز، جرائم خیابانی، جنایت سازمان‌یافته، اقدامات و رویه‌های ضد رقابتی، کاغذبازی و کیفیت خدمات عمومی (World Bank, 2003).

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، مفهوم جدیدی با عنوان چارچوب سیاستی برای سرمایه‌گذاری^۳ معرفی کرده و هدف کلی آن این است که محیط عمومی کسب و کار را بهبود بخشد و عرصه بازی هم‌سطح را برای کلیه فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران فراهم کند (OECD, 2006). چارچوب سیاستی برای سرمایه‌گذاری، ده قلمرو را برجسته می‌سازد که فراتر از شرایط ثبات اقتصاد کلان، تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر محیط سرمایه‌گذاری و کسب و

1 . high - quality

۲. منظور از زیرساخت اجتماعی social infrastructure، نهادها و سیاست‌های دولت است که محیط اقتصادی را شکل می‌دهند و فعالان اقتصادی در چارچوب آن انباشت سرمایه می‌کنند، افراد انگیزه پیدا می‌کنند مهارت‌هایشان را افزایش دهند و دستاوردهای مثبت اجتماعی تولید می‌شود.

3 . policy framework for investment

کار دارد. این قلمروها عبارتند از: ۱) سیاست‌های مربوط به سرمایه‌گذاری، ۲) توسعه و تسهیل سرمایه‌گذاری، ۳) سیاست‌های تجاری، ۴) سیاست‌های رقابتی، ۵) سیاست‌های مالیاتی، ۶) حکمرانی شرکتی، ۷) هدایت مسوؤلانه کسب و کار، ۸) توسعه منابع انسانی، ۹) توسعه زیرساخت‌ها و خدمات مالی و ۱۰) حکمرانی عمومی.

چارچوب مزبور در پی ایجاد محیط سیاستی و نهادی مناسب برای تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است و هدف آن است تا سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی مولد را در راستای رشد و شکوفایی اقتصادی کشورها، توسعه پایدار و توانمندسازی مردم در برابر فقر و بیکاری هدایت کند. بنابراین، کشورهای مختلف می‌توانند این چارچوب را به عنوان پایه و مبنایی برای جهت‌دادن اقدامات و سیاست‌هایشان در جهت تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و معنادارترکردن عرصه فعالیت‌های مولد اقتصادی برای فعالان اقتصادی به کار گیرند. این چارچوب به کشورها امکان می‌دهد بر مشکلاتی چون فقر و بیکاری گسترده و تورم بالا غلبه کنند و فرصت‌های شغلی و سطح استاندارد زندگی بالاتری برای ساکنان‌شان به ارمغان بیاورند.

یکی از پرسش‌های اساسی که همواره اقتصاددانان با آن مواجه هستند، این است که چرا برخی کشورها از استاندارد زندگی بالایی برخوردارند و فقر و بیکاری در آنها کمتر است، در حالی که در برخی دیگر، وضعیت برعکس است؟ بدون شک، تبیین یگانه‌ای برای این سؤال وجود ندارد. طیفی از پاسخ‌ها از عقب‌ماندگی تاریخی، شرایط جغرافیایی، کمبود منابع طبیعی، کمبود سرمایه‌گذاری، کمبود سرمایه انسانی تا ساختار دولت، کیفیت مدیریت، ساختار اقتصادی و کم و کیف نهادها و غیره را می‌توان ارائه کرد.

بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد میزان منابع در دسترس ساکنان هر کشور، محدودیت چندان اساسی روی شکوفایی اقتصادی و آبادانی کشور و رفاه ساکنانش ایجاد نمی‌کند. به عنوان مثال، بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته از جمله سوئیس، ژاپن و هلند از منابع طبیعی قابل ملاحظه‌ای برخوردار نیستند، ولی اقتصادهای شکوفایی دارند و ساکنان آنها نیز از سطح استاندارد زندگی بالایی برخوردارند. این در حالی است که بسیاری از کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین، به رغم برخورداری از منابع طبیعی هنگفت (مانند نفت،

معادن، و جز اینها)، عملکرد اقتصادی ضعیفی دارند و استاندارد زندگی ساکنان‌شان پایین است. حتی در بیشتر موارد، موهبت‌های طبیعی در این کشورها به بلای جان ساکنان‌شان تبدیل شده است. پدیده‌هایی نظیر «بلای منابع طبیعی»^۱، «دولت رانتی»^۲، «بیماری هلندی»^۳ و جز اینها که برای تبیین شرایط حاکم در این کشورها به کار می‌رود، گویای این مهم است که صرف حضور منابع در یک کشور، تأمین‌کننده آبادانی و رفاه ساکنان آن نیست (خضری، ۱۳۸۴).

تحقیقات گسترده و تجربه کشورهای پیشرفته و مرفه بیانگر آن است که آبادانی یک کشور و بهروزی ساکنان آن تابعی از ساختار انگیزشی و کیفیت نهادهای هدایت‌کننده فعالیت‌های اقتصادی و فضای کسب و کار است (Brunner, 1985). بنابراین، در کشورهایی که سیاستمداران در پی کاهش فقر و بیکاری و افزایش سطح استاندارد زندگی مردم هستند، بهبودی در فضای کسب و کار اهمیت اساسی دارد. این اهمیت به ویژه در شرایط کنونی که کشورهای فقیر و در حال توسعه با فشارهای فزاینده‌ای از جهانی شدن اقتصاد مواجه‌اند، دو چندان می‌شود.

ب. محیط کسب و کار در اقتصاد ایران

اقتصاد ایران نیز، به عنوان یکی از اقتصادهای در حال توسعه، از مشکلات اقتصادی عدیده‌ای رنج می‌برد و با چالش‌های گوناگون مواجه است. نرخ تورم و بیکاری دورقمی، درآمد سرانه پایین، پس‌انداز واقعی منفی، کسری بودجه ساختاری و صادرات اندک کالاها و خدمات، از جمله برخی از مشکلات اقتصادی کشور هستند. از سوی دیگر، اقتصاد ایران با چالش‌های گوناگونی مواجه است که برخی از آنها عبارتند از ورود به سازمان تجارت جهانی، تحریم‌های اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی، رشد اقتصاد غیررسمی، سطح پایین سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش روزافزون جمعیت آماده به کار، تشدید رقابت از جانب کشورهای منطقه، بیکاری گسترده جمعیت تحصیل کرده و مانند آنها.

1 . natural resource curse

2 . rentier state

3 . Dutch Disease

اکثر صاحب‌نظران اقتصادی کشور، ریشه مشکلات مزبور را در اقتصاد دولتی و سیطره بیش از حد دولت بر فعالیت‌های اقتصادی و راه حل تعدیل آنها را نیز در گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار می‌دانند (غنی‌نژاد، ۱۳۸۷) (نیلی، ۱۳۸۶). در این میان، با ارائه توصیه‌های سیاستی به دولت مبنی بر واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، کوشش می‌شود از دامنه مداخله دولت در اقتصاد کاسته شده و بخش خصوصی در کشور تقویت گردد. در عین حال، بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی، از جمله جوزف استیگلیتز، بر این باورند که صرف راهبرد خصوصی‌سازی برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و تقویت بخش خصوصی کافی نیست. در واقع، لازم است در ابتدا موانع توسعه بخش خصوصی برطرف و رقابت در فضای اقتصاد در هر دوی بخش‌های خصوصی و عمومی تقویت شود (استیگلیتز، ۱۳۸۳). تنها در این صورت است که می‌توان به دستاوردهای این گذار امیدوار شد. به عبارت دیگر، برای موفقیت‌آمیز بودن گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار لازم است محیط کسب و کار بهبود یابد.

تجربه کشورهای مختلف از جمله چین، روسیه و کشورهای اروپایی شرقی نیز این اولویت‌بندی را تأیید می‌کند. تجربه این کشورها نشان می‌دهد گذار به اقتصاد بازار به دو روش ممکن است (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷). در روش نخست، که در کشورهای روسیه و بعضاً اروپای شرقی دنبال شد، دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار گردید، بدون آن که رقابت در اقتصاد تقویت و موانع بر سر راه فعالیت بخش خصوصی برداشته شود. به عبارت دیگر، صرفاً مالکیت دارایی‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال داده و انحصار خصوصی جایگزین انحصار دولتی شد. در عوض، چینی‌ها در ابتدا محیط اقتصادی را رقابتی کردند و موانع فعالیت بخش خصوصی را کاهش دادند. این سیاست، رقابت در اقتصاد چین را افزایش داد و در نتیجه آن، بهره‌وری بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی افزایش یافت. به این ترتیب، رشد بخش خصوصی به کاهش سهم دولت در اقتصاد انجامید و از این طریق، سهم شرکت‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی کاهش یافت (Jefferson and Wenyi, 1994).

بنابراین، در اقتصاد ایران نیز راهبرد بهبود محیط کسب و کار برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار اهمیت اساسی دارد. در سایه این راهبرد است که می‌توان به رشد بخش خصوصی واقعی در کشور و رقابتی‌تر شدن محیط کسب و کار و شفاف‌شدن آن امید بست.

گزارش‌های بانک جهانی و تحقیقات گسترده در مورد فضای کسب و کار نشان می‌دهد عملکرد متغیرهای اقتصادی در کشورهای دارای فضای مناسب کسب و کار بهتر بوده است. به این مفهوم که در کشورهایی که محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار مناسبی دارند فقر، بیکاری، تورم، فساد اقتصادی، اقتصاد غیررسمی و جز اینها کمتر است و مردم از سطوح استاندارد زندگی بالاتری برخوردارند (دیانکوف و مکلیش، ۱۳۸۶).

با این همه، گزارش‌های مختلف (داخلی و خارجی) و شواهد و قرائن حاکی از آن است که فضای کسب و کار در ایران چندان رضایت‌بخش نیست.

جدول (۱): رتبه ایران در گزارش‌های فضای کسب و کار بانک جهانی^۱

سال	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹
رتبه	۱۰۸	۱۱۹	۱۳۱	۱۳۵	۱۳۷
تعداد کشورها	۱۳۳	۱۵۵	۱۷۵	۱۷۸	۱۸۳

Doing Business 2010 (Islamic Republic of Iran), World Bank, 2009,
www.doingbusiness.org

همچنین، براساس گزارش‌های بانک جهانی، رتبه ایران در مورد شاخص خدمات پشتیبانی تجاری در سال ۲۰۰۹، از میان ۱۵۵ کشور جهان ۱۰۳ بوده است. این شاخص شامل مواردی همچون کارایی فرایند ترخیص کالا، زیرساخت‌های حمل و نقلی (مانند بنادر، راه‌آهن) فناوری

۱. لازم به توضیح است که شاخص‌های فضای کسب و کار بانک جهانی تنها برخی شاخص‌های مؤثر بر مقررات کسب و کار را بررسی می‌کند و سایر جنبه‌های مؤثر بر سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های اقتصادی (از جمله فساد اقتصادی، ثبات اقتصاد کلان، امنیت، مهارت نیروی کار، قدرت نهادها، کیفیت زیرساخت‌ها و جز اینها) را دربرنمی‌گیرد (World Bank, 2008).

اطلاعات، کفایت و کیفیت خدمات پشتیبانی، توانایی پیگیری محمولات، به هنگامی و تناسب حمل و نقل در رسیدن به مقصد و جز اینها می شود (دنیای اقتصاد، ۱۳۸۸: ۵).

شاخص های بی ثباتی و آسیب پذیری نیز بیانگر نامساعد بودن فضای کسب و کار در کشور است. در مطالعه ای که مقادیر بی ثباتی اقتصادی را برای ۱۱۹ کشور جهان (با استفاده از داده های بانک جهانی و در دوره زمانی ۲۰۰۷ - ۱۹۶۰) محاسبه کرده، وضعیت نسبتاً بی ثباتی را برای اقتصاد ایران (رتبه ثبات ستانده و قیمت به ترتیب برابر ۷۷ و ۴۷) برآورد کرده است (براتی، ۱۳۸۷). مطالعات در مورد شاخص فرار سرمایه^۱ نیز بیانگر نامساعد بودن فضای کسب و کار در کشور است (نوبخت، لامعی و معنوی، ۱۳۸۷).

حجم بالای مطالبات معوقه بانک ها (به میزان ۴۸۰ هزار میلیارد ریال) نیز بیانگر محیط نامناسب کسب و کار در کشور است. در واقع، هنگامی که به دلیل نامساعد بودن فضای سرمایه گذاری، فعالیت های اقتصادی کاهش پیدا می کند، بنگاه ها و فعالان اقتصادی قادر به پرداخت طلب بانک ها نخواهند بود. به عبارت دیگر، به دلیل شرایط رکودی حاکم بر کشور که ریشه در فضای نامناسب کسب و کار دارد، مطالبات بانک ها از فعالان اقتصادی وصول نمی شود (جبل عاملی، ۱۳۸۸). علاوه بر تحقیقات و مطالعات داخلی و خارجی، شاخص های اقتصادی نظیر سهم اشتغال غیررسمی و اقتصاد زیرزمینی (که بعضاً تا ۵۰ درصد کل اقتصاد تخمین زده می شود) (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۷)، حجم پایین سرمایه گذاری داخلی و خارجی، نرخ های تورم و بیکاری دورقمی، واردات گسترده، سهم اندک درآمدهای مالیاتی از کل تولید ناخالص داخلی (در حدود ۷ درصد) و جز اینها، همگی نشان دهنده نامناسب بودن محیط کسب و کار در کشور هستند.

۱. شاخص فرار سرمایه، عواملی نظیر نااطمینانی سیاست ها، بی ثباتی در نرخ مالیات، فساد اقتصادی، بالا بودن هزینه منابع مالی، مقررات نیروی کار، مقررات، امور مالیاتی، نظام قضایی و جز اینها را شامل می شود.

ج. اهمیت محیط کسب و کار در برنامه پنجم

طی چند سال گذشته، تسهیلات مالی زیادی به فعالان اقتصادی ارائه شده، اما مشکل کم‌رشدی و رکود اقتصادی در کشور حل نشده است. حجم گسترده مطالبات معوقه نیز نشان از آن دارد که مشکل رکود اقتصادی و کم‌رشدی اقتصاد کشور را نمی‌توان تنها با تزریق پول به اقتصاد تعدیل کرد. در واقع، چند سالی است تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور به اهمیت بهبود محیط کسب و کار برای تعدیل مشکلات اقتصادی کشور و نیز به عنوان راهبردی مؤثر برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار واقف‌اند. به عنوان مثال، در مواد ۳۷ و ۴۱ سند برنامه چهارم توسعه، ماده ۷ قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم توسعه و نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به طور صریح و مشخص بر بهبود فضای سرمایه‌گذاری و کسب و کار کشور (از طریق اتخاذ سیاست‌ها و اقدامات اجرایی مناسب) تأکید شده است.

مطالعه اهداف، سیاست‌ها و مواد لایحه برنامه پنجم نیز بیانگر اهمیت بهبود فضای کسب و کار در کشور نزد دولت است. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (به مثابه چارچوب سیاستی لایحه برنامه پنجم) به صراحت بر بهبود فضای کسب و کار کشور تأکید شده است. به عبارت دیگر، بهبود محیط کسب و کار کشور به عنوان راهبردی برای تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی و گسترش عدالت اجتماعی و افزایش استاندارد زندگی مردم قلمداد شده است. اقداماتی همچون ثبات محیط اقتصاد کلان، فراهم‌آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی، حقوقی، علمی و فناوری مورد نیاز، کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی، ارائه مستمر آمار و اطلاعات شفاف و منظم به جامعه، تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی، حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی، قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفتی (که در کاهش بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری اقتصاد ملی مؤثر است)، اصلاح نظام اداری و قضایی (در جهت کاهش فساد اداری و افزایش کارایی تدارک خدمات عمومی) و جز اینها، از جمله سیاست‌هایی است که در سیاست‌های کلان ابلاغی برنامه پنجم در راستای بهبود محیط کسب و کار اتخاذ شده‌اند.

در لایحه پیشنهادی دولت، «تحقق کامل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری»، به عنوان یکی از اهداف برشمرده شده است. بر این اساس، قاعدتاً باید آن را سندی در راستای بهبود فضای کسب و کار کشور دانست. افزون بر این، مواردی همچون «ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی و اجتماعی»، «دستیابی به جایگاه ترسیم‌شده برای کشور در سند چشم‌انداز بیست‌ساله در منطقه»، «اجرای کامل و کارآمد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، «رفع موانع مشارکت مردم در عرصه‌های اقتصادی»، «مقررات‌زدایی»، و جز اینها که در مقدمه لایحه برنامه پنجم توسعه عنوان شده است، معطوف به بهبودی محیط کسب و کار در کشور هستند. در واقع، در مقدمه لایحه پیشنهادی دولت که جهت‌گیری اصلی سند برنامه را نیز مشخص می‌کند، بر بهبودی محیط کسب و کار به مثابه راهبرد مؤثر تعدیل مشکلات اقتصادی و دستیابی به «پیشرفت» و «عدالت» تأکید شده است.

علاوه بر این، احکام و گزاره‌های بسیاری ذیل فصل‌های نه‌گانه، به طور صریح یا ضمنی به محیط کسب و کار کشور و ضرورت بهبودی آن اشاره دارند. به عنوان نمونه، در مواد ۶۶ الی ۶۸ از فصل اقتصادی، به طور مشخص احکام و سیاست‌هایی در خصوص محیط کسب و کار ارائه شده است. در سایر زیرفصل‌های اقتصادی (از جمله زیرفصل‌های بهره‌وری، اشتغال، ارز، اصلاح نظام مالیاتی، تجارت و جز اینها) نیز احکام و گزاره‌هایی وجود دارد که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به محیط کسب و کار کشور مربوط می‌شوند.

در واقع، به نظر می‌رسد دولت به درستی تشخیص داده که ریشه عارضه‌هایی همچون کم‌رشدی اقتصاد، نرخ بالای بیکاری و تورم، فقر اقتصادی و چه بسا دیگر نارسایی‌های اقتصادی، در نامساعدبودن فضای کسب و کار قرار دارد و قاعدتاً راهبرد مؤثر تعدیل آنها نیز بهبودی در محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار است.

د. ارزیابی لایحه برنامه پنجم از منظر فضای کار و کسب

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در لایحه پیشنهادی دولت نیز احکام و سیاست‌هایی در راستای بهبود فضای کسب و کار کشور وجود دارد. با این همه، به نظر می‌رسد درک ناقصی از چارچوب فضای کسب و کار در برنامه پنجم وجود دارد و سیاست‌هایی که برای بهبود آن

پیشنهاد شده، کافی نبوده و از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیست. به همین دلیل، انتظار نمی‌رود اجرای آن در جهت بهبود محیط سرمایه‌گذاری کشور کارگر شود و چه بسا به ناامنی بیشتر آن و در نتیجه، گسترش دامنه مشکلات کشور بینجامد.

در ادامه مقاله، کوشش می‌شود برخی از عمده‌ترین آسیب‌های لایحه برنامه پنجم از منظر راهبرد بهبود فضای کسب و کار کشور، بررسی و تحلیل شود.

۱. تقلیل‌گرایی فضای کسب‌وکار

عوامل مختلف نهادی، سیاستی و اجرایی بر چگونگی محیط کسب و کار کشور مؤثرند و قاعدتاً سیاست‌های معطوف به بهبودی آن نیز باید این عوامل را در نظر بگیرند. برخی از این عوامل عبارتند از: اقتصاد برنامه‌ای و حضور گسترده دولت در اقتصاد، بی‌ثباتی در سیاست‌های دولت، تغییرات ناگهانی در قوانین و آئین‌نامه‌های دولتی، گستردگی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر دولتی، شفافیت پایین قوانین و مقررات و تفسیربردار بودن آنها، اقتدار بوروکراتیک، تداخل وظایف قوای سه‌گانه، نامشخص بودن محدوده بخش عمومی کشور، قانون‌گذاری‌های اقتصادی متعدد دولت، دستکاری قیمت‌ها توسط دولت (از جمله نرخ ارز، نرخ بهره و نرخ دیگر کالاها و خدمات)، نرخ تورم بالا، کیفیت پایین زیرساخت‌ها، فساد اداری، گستردگی بسترهای رانت‌جویی، تحریم‌های اقتصادی، واردات قاچاق کالاها به کشور، گستردگی بخش غیررسمی در کشور و جز اینها.

عوامل مزبور دلالت بر آن دارد که چگونگی محیط کسب و کار قویاً متأثر از کم و کیف دولت در هر کشوری است. بنابراین، برای بهبود محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار باید به اصلاح دولت و بخش عمومی و تعدیل نارسایی‌های پیش‌گفته پرداخت. چنین مشکلاتی، فضای کسب و کار برای فعالان اقتصادی را معنادار نمی‌کند و انگیزه‌ای برای فعالیت اقتصادی و زمین‌گیرکردن سرمایه‌هایشان باقی نمی‌گذارد.

ملاحظه سیاست‌های لایحه برنامه پنجم در خصوص فضای کسب و کار، بیانگر آن است که دولت مشکلات این حوزه را بیشتر کمبود اقدامات اجرایی و سیاستی می‌بیند که می‌شود با

تدوین بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های اجرایی و الزام دستگاهها به اجرای آن و نیز اتخاذ چند سیاست، فضای کسب و کار را بهبود بخشید و از دامنه مشکلات در کشور کاست.

به عنوان مثال، احکام و سیاست‌هایی که ذیل «بهبود فضای کسب و کار» از فصل اقتصادی آمده است (به غیر از ماده ۶۷ آن هم نه به طور شفاف)، کمک چندانی به بهبود محیط کسب و کار کشور نمی‌کنند. در واقع، اقداماتی نظیر تولید، عرضه و صدور محصولات با نام و نشان تجاری، اداره شرکت‌های دولتی و واگذار شده به بخش غیردولتی در چارچوب قانون تجارت و قانون کار و نیز قوانین ناظر بر بخش خصوصی و جز اینها، از کفایت و ضمانت اجرایی لازم در جهت شفافیت بیشتر و رقابتی‌تر کردن فضای کسب و کار و نیز معنادار کردن آن برای بخش خصوصی برخوردار نیست. ماده ۶۷ مبنی بر «تجمیع صدور مجوزها و مدیریت یکپارچه آنها»، اقدام مناسبی در خصوص بهبودی فضای کسب و کار است، اما از شفافیت لازم برخوردار نبوده و حکم کلی است. افزون بر این، ضمانت اجرای این حکم با توجه به اقتدار بوروکراتیک و ساختار بوروکراسی کشور، محل تردید است.

افزون بر این، اقداماتی همچون تدوین برنامه جامع بهره‌وری (ماده ۶۹)، ایجاد سازمان استاندارد ملی ایران (ماده ۷۰)، تشکیل صندوق توسعه ملی (ماده ۷۶)، ممنوع بودن ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات (ماده ۹۶)، کاهش میانگین تعرفه‌ها (ماده ۹۵)، حمایت از شکل‌های صادراتی (ماده ۹۷)، الزام سازمان بورس و اوراق بهادار به شفاف‌سازی اطلاعات بازار اوراق بهادار و جز اینها، برای بهبودی محیط کسب و کار کشور کافی نیستند. علاوه بر این، در تمامی این موارد، دولت اقدام به تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی و تنظیم اقتصاد (هر دوی بخش عمومی و بخش خصوصی) می‌کند و در صدد است از این طریق، فضای کسب و کار را برای سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی معنادار سازد. در واقع، دولت مسأله نامناسب بودن فضای کسب و کار در کشور را بیشتر ناشی از کمبود اقدامات اجرایی و سیاستی می‌داند که چه بسا دولت‌های سابق، اقدامات اجرایی مناسبی در این خصوص انجام نداده‌اند. بر این اساس، در لایحه برنامه پنجم کوشش شده با پیش‌بینی تدوین آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اجرایی و تنظیم دولتی اقتصاد و نیز تعیین تکلیف برای بخش خصوصی و در کنترل درآوردن و دستور

کارگذاری برای آن (آن‌گونه که دولت می‌خواهد)، فضای کسب و کار را برای فعالان بخش خصوصی بهبود بخشد.

۲. دولت‌محوری سیاست‌های بهبود فضای کسب و کار

یکی از آسیب‌های اساسی لایحه برنامه پنجم از منظر فضای کسب و کار، تأکید بیش از حد آن بر راه‌حل‌های دولتی برای بهبود محیط کسب و کار در کشور است. این در حالی است که مهم‌ترین عامل ناامنی محیط کسب و کار کشور، حضور گسترده دولت در اقتصاد است که به مخدوش شدن قیمت‌های نسبی، گسترش بوروکراسی، تعدد قوانین و مقررات و شفافیت پایین آنها، قانون‌گذاری‌های اقتصادی و تعدد مراحل مختلف اخذ مجوز برای فعالیت اقتصادی و جز اینها انجامیده است.

بررسی‌ها حاکی از آن است که در کشورهای فقیر، در همه ابعاد کسب و کار، قوانین متعدد و دست و پاگیر وضع شده است، در حالی که کشورهای پیشرفته و مرفه، قوانین اندکی در مورد کسب و کار و تعیین تکلیف برای فعالان خصوصی وضع کرده‌اند (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷: ۲۹). بی‌گمان، قانون‌گذاری‌های متعدد در مورد کسب و کار موجب سرکوب فعالیت‌های تولیدی و کشاندن فعالان اقتصادی به بخش غیررسمی اقتصاد خواهد شد. به ویژه، مداخله‌های قانون‌گذاری در کشورهایی که ضمانت اجرا در آنها در معرض سوءاستفاده و فساد قرار دارد، مخرب‌تر است (همان: ۲۷).

همان‌گونه که اشاره شد، دولت نامناسب بودن فضای کسب و کار کشور را بیشتر نوعی مسأله اجرایی و سیاستی می‌بیند که می‌شود با الزام دستگاههای اجرایی به انجام اقدامات مشخص و یا اتخاذ سیاست‌هایی تنظیمی، آن را بهبود بخشید. حتی سیاست‌ها و احکام پیشنهادی لایحه برنامه پنجم برای بهبود محیط کسب و کار فارغ از ظرفیت و توان اجرایی و مدیریتی نظام اداری، اقتدار بوروکراتیک و ساخت نظام اداری، ساختار اقتصاد و دولت و نیز پدیده قانون‌گریزی و جز اینها، تدوین شده است.

در مواد (۶۹) و (۷۰) ذیل بخش بهروری، نوعی نگرش متمرکز و دولتی به ارتقای بهره‌وری وجود دارد و دولت در پی آن است تا با ایجاد سازمان‌های دولتی از جمله سازمان

استاندارد ملی ایران و سازمان ملی ایران و در چارچوب دستورالعمل‌های اداری، به رقابتی کردن فضای اقتصاد و افزایش بهره‌وری اقدام نمایند. افزون بر این، در ماده ۷۱ از فصل اقتصادی، در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو، دولت ملزم به اقداماتی شده است که به حضور گسترده‌تر آن در اقتصاد و قانون‌گذاری‌های بیشتر اقتصادی می‌انجامد. سیاست‌هایی همچون «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر»، «گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی، به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از نرخ بیکاری متوسط کشور»، «حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به تشکلهای واحد‌های حقوقی»، «حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب و کار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی» و جز اینها از این جمله‌اند.

در ماده ۹۳، ذیل عنوان «تجارت» از فصل اقتصادی نیز دولت به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات، اقداماتی را در دستور کار قرار داده که به حضور بیشتر دولت در اقتصاد و قانون‌گذاری‌های اقتصادی بیشتر می‌انجامد. بند «الف» این ماده به وزارت بازرگانی اختیارات بی‌ضابطه و گسترده می‌دهد که به ناامنی بیشتر فضای کسب‌وکار می‌انجامد.

ماده‌های ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰ و ۱۴۱ از بخش صنعت و معدن نیز دولت‌سالاری و مداخله بیشتر و تصدی‌گری‌های آشکار و پنهان دولت در اقتصاد را تحریک می‌کنند. ماده ۱۳۸ به تداخل سیاست‌های پولی و مالی، دخالت بیشتر دولت در امور بانکی، کاهش شفافیت و تحریک فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌انجامد. ماده ۱۳۹ به دولت اختیار دستکاری اساسنامه و مقررات سازمان‌ها را می‌دهد. ماده ۱۴۰ اختیار تعیین آئین‌نامه نحوه تشکیل و ساماندهی تشکلهای غیردولتی فعال در بخش صنعت و معدن را به دولت می‌سپارد. ماده ۱۴۱ نیز زمینه مداخله دولت در امور بانک‌ها و بنگاه‌ها را فراهم می‌آورد. در واقع، چنین احکامی، اختیارات بیشتر اقتصادی و چه بسا بی‌ضابطه به دولت می‌دهند.

۳. دستورهای کاری متعدد

رویکرد حاکم بر لایحه برنامه پنجم آن است که کشور با انبوهی از مشکلات ریز و درشت در حوزه‌های مختلف مواجه است و دولت با اتخاذ سیاست‌ها و اقداماتی درصدد است آنها را تعدیل یا مرتفع سازد. ایجاد عدالت اجتماعی بیشتر، تأمین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد و تبعیض، افزایش بهره‌وری، ایجاد اشتغال، کاهش نرخ تورم و بیکاری، توازن منطقه‌ای، تنظیم بازار، حمایت از تولید و مصرف داخلی، افزایش رقابت در اقتصاد، توسعه مشاغل نو، توسعه کارآفرینی و جز اینها، از جمله اهدافی است که دولت می‌خواهد از طریق اقدامات و اتخاذ سیاست‌هایی آنها را تحقق بخشد.

بدون شک، تعریف چنین دستورهای کاری گسترده در لایحه برنامه پنجم، نه تنها شفافیت اقدامات و رفتارهای دولت را پایین می‌آورد، بلکه انسجام و هماهنگی در برنامه‌ها و سیاست‌ها را نیز دشوار می‌سازد. افزون بر این، پیگیری این اهداف متعدد (که بعضاً با یکدیگر تناقض دارند) به اقدامات گسترده و قانون‌گذاری‌های اقتصادی بیشتر می‌انجامد که کنترل آثار و تبعات منفی آنها بر محیط کسب و کار، سخت و چه بسا ناممکن است.

۴. شفافیت پایین احکام و سیاست‌ها

شفافیت اقدامات و سیاست‌های دولت، یکی از شرایط لازم برای بهبود محیط کسب و کار و معنادار شدن فعالیت اقتصادی برای بخش خصوصی است. شفافیت کم و ابهام در رفتارها و سیاست‌های دولت به ناامنی فضای سرمایه‌گذاری دامن می‌زند. لایحه برنامه پنجم، تصویر روشن و شفافی از وضعیت کنونی و آتی کشور به دست نمی‌دهد. در واقع، در لایحه پیشنهادی معلوم نیست دولت چقدر منابع مالی دارد و می‌خواهد آنها را در چه زمینه‌هایی هزینه کند. همچنین، روشن نیست دولت برای هدف‌گذاری‌های برنامه چه مقدار منابع، اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌ها را سامان خواهد داد و آنها را از چه محلی تأمین خواهد کرد (قاسمی، ۱۳۸۹: ۱۱).

افزون بر این، لایحه برنامه پنجم فاقد اطلاعات و جداول آماری است و اطلاعاتی در مورد شاخص‌هایی نظیر رشد اقتصادی، اشتغال، بیکاری، تورم، سرمایه‌گذاری و جز اینها به دست

نمی‌دهد. علاوه بر این، مشخص نیست در نتیجه اجرای برنامه، متغیرهای کلان اقتصادی همچون مصرف، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی، نرخ تورم و بیکاری، توزیع درآمد و جز اینها، چه وضعیتی پیدا خواهند کرد (همان: ۱۰).

بسیاری از اهدافی که در لایحه برنامه پنجم عنوان شده و نیز سیاست‌هایی که برای دستیابی به آنها اتخاذ شده، مبهم، کلی و غیرشفاف است. به عنوان مثال، در ماده ۷۱ ذیل عنوان «اشتغال»، دولت در راستای ایجاد اشتغال، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو، اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار داده است. از ملاحظه این اقدامات مشخص نمی‌شود که به عنوان مثال، دولت چگونه مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاههای کوچک و متوسط را مرتفع می‌سازد و به بلوغ و تبدیل شدن آنها به بنگاههای بزرگ و رقابت‌پذیر کمک می‌کند. همچنین، روشن نیست حمایت‌های مالی و تشویقی دولت از بنگاههای اقتصادی و بخش غیردولتی چگونه صورت می‌گیرد، چه بنگاههایی واجد شرایط این حمایت‌ها خواهند بود و کم‌وکیف حمایت‌ها و تشویق‌ها چگونه است. همچنین، در ماده ۷۱ حدود اقدامات دولت مشخص نشده است. به عنوان مثال، معلوم نیست دولت به چه میزان عدم تعادل‌های منطقه‌ای را کاهش می‌دهد، یا میزان حمایت‌های دولت چقدر خواهد بود.

در بند «الف» ماده (۹۳)، به وزارت بازرگانی اجازه داده شده از طریق سازوکاری به تنظیم بازار بپردازد، ولی چارچوب و ماهیت این سازوکار مشخص نشده است. بنابراین، دستگاه مزبور قادر خواهد بود هر اقدامی را بر اساس هدف مد نظر این ماده توجیه کند.

در ماده ۱۱۶، ذیل بخش تعاون، دولت پیش‌بینی کرده است برای ارتقاء سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد اقتصاد ملی، سهم تعاونی‌ها در بازار پولی کشور را تا سال چهارم برنامه به ۱۵ درصد افزایش خواهد داد. مشخص نیست دولت چگونه سهم بخش تعاونی را (که در حال حاضر بسیار ناچیز و نزدیک به صفر است) به رقم قابل ملاحظه ارتقا می‌دهد. بررسی‌ها حاکی از آن است که دستیابی به چنین هدفی، مستلزم رشد سالیانه حداقل ۴۷ درصدی این بخش و اختصاص حداقل ۵۲ درصد سرمایه‌گذاری سالیانه کل کشور به بخش تعاون است (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۹: ۴۹) که بسیار بلندپروازانه به نظر می‌رسد.

در تبصره ماده (۶۶) لایحه، کلیه فعالان اقتصادی دولتی و خصوصی ملزم به ارائه اطلاعات شفاف در مورد عملکرد خود شده‌اند. هرچند شفاف‌سازی اطلاعات گامی مثبت در جهت بهبود فضای کسب و کار است، اما این تبصره هیچ اشاره‌ای به نوع و محدوده اطلاعاتی که فعالان اقتصادی باید به دولت ارائه کنند، نکرده است. این ابهام امکان سوءاستفاده دولتی از اطلاعات بخش خصوصی و در نتیجه، تحریک فعالیت‌های رانت‌جویانه و فساد اداری را فراهم می‌آورد.

در ماده ۱۱۰، ذیل عنوان «کاهش وابستگی به نفت»، دولت معلوم نکرده است چگونه می‌خواهد در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی را (که اکنون حدود ۶/۶ درصد است) حداقل به ۱۰ درصد برساند. اینکه آیا دولت این کار را از طریق حذف معافیت‌ها و توسعه پایه مالیاتی انجام می‌دهد یا از راه افزایش نرخ‌های مالیاتی، مشخص نیست.

علاوه بر این، در لایحه برنامه پنجم تعریف روشن و دقیقی از مفهوم توسعه و سایر مفاهیم مرتبط با آن (نظیر عدالت اجتماعی) ارائه نشده و محتوای سیاست‌ها و احکام نیز معنای مشخص و روشنی را متبادر نمی‌کند. این کاستی به سردرگمی در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع می‌انجامد. چنین ابهام‌ها و آشفتگی‌هایی در مورد دیگر مفاهیم و اصطلاحات نیز وجود دارد. به عنوان نمونه، منظور از «الگوی اسلامی - ایرانی توسعه»، «خطوط راهنمای الگوی اسلامی - ایرانی توسعه»، «مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی»، «جهش بلند اقتصادی و اجتماعی» و «مهندسی فرهنگی کشور» و جز اینها، مشخص نیست و ابعاد و شاخص‌های آنها معلوم نشده است.

۵. ابهام در خط‌مشی‌های اقتصادی

ثبات در رفتارها و سیاست‌های اقتصادی دولت به ثبات در محیط کسب و کار و معنادار شدن فعالیت‌های اقتصادی می‌انجامد. هرچند در لایحه برنامه پنجم، احکام و سیاست‌هایی در جهت اطمینان‌دادن و اعتمادبخشی به بخش خصوصی در خصوص محیط کسب و کار وجود دارد، اما تجربه موجود حاکی از ابهام در رفتارها و اقدامات است. به عنوان مثال، با وجود آنکه دولت بارها اعلام کرده که در بخش خصوصی و امر قیمت‌گذاری

بنگاه‌های اقتصادی دخالت نمی‌کند، اما به مجرد اینکه تورم در جامعه افزایش پیدا کرده یا نگرانی‌هایی در مورد بیکاری و توزیع درآمدها به وجود آمده، به سرعت قیمت‌های نسبی را دستکاری و به تنظیم بازار پرداخته است.

به رغم اینکه در لایحه پیشنهادی دولت (و نیز طبق سیاست‌های کلی برنامه پنجم) آمده است که ۲۰ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی را به صندوق توسعه ملی واریز و آن را تنها صرف پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی کند، دولت در لایحه برنامه پنجم (از جمله در بند ب ماده ۷۷، ماده ۸۹ و بند د ماده ۹۳) احکام و سیاست‌هایی را برای تعیین تکلیف و برداشت از صندوق توسعه ملی تعریف کرده است. در ماده ۷۶ نیز دولت مصارفی غیر از موارد تصریح‌شده در سیاست‌های کلی برای صندوق مزبور تعیین کرده است. افزون بر این، در لایحه بودجه پیشنهادی ۱۳۸۹ نیز کل این منابع در ردیف درآمدهای عمومی دولت محسوب شده است.

در ماده (۹۴)، وزارت بازرگانی مجاز شده است امور اجرایی تنظیم بازار را به تشکلهای صنفی و مردمی واگذار نماید. این اقدام در معرض سوءاستفاده‌های احتمالی و فعالیت‌های رانت‌جویان قرار دارد. در این ماده، مشخص نیست مکانیسم این واگذاری کدام است و چه تشکلهایی واجد شرایط خواهند بود. همچنین، مشخص نیست نهادهای مزبور چگونه اقدام به تنظیم بازار خواهند کرد. در تبصره ۲ ماده (۹۴) نیز وزارت بازرگانی مجاز دانسته شده برای تنظیم بازار اقدام به اعطای مجوزهای واردات نماید. این اقدام می‌تواند فعالیت اقتصادی فعالان بخش خصوصی را به مخاطره بیندازد. همچنین، در این تبصره، عبارت «برای جبران نیازهای داخلی» مبهم و غیر شفاف است و در معرض فساد اقتصادی و فعالیت‌های رانت‌جویانه قرار دارد.

افزون بر این موارد، همان‌گونه که خاطر نشان شد، دولت اقدامات و برنامه‌های دیگری (غیر از برنامه پنجم) و حتی با اولویت بالاتری را نیز در دستور کار دارد. در واقع، بیم آن وجود دارد که برنامه پنجم نیز همچون برنامه‌های سوم و چهارم، تحت تأثیر طرح تحول اقتصادی و به ویژه، نقدی‌کردن یارانه‌ها قرار گیرد. برای بخش خصوصی کشور هنوز مشخص

نیست دولت این طرح را چگونه و با چه کیفیتی اجرا خواهد کرد و اینکه اگر در صورت اجرای طرح، نرخ تورم در کشور افزایش پیدا کرد، دولت چه اقداماتی انجام خواهد داد.

۶. بی‌اعتمادی به بخش خصوصی

با اینکه در تمامی برنامه‌های توسعه کشور بر ضرورت تقویت و توسعه بخش خصوصی در کشور تأکید شده، در عمل شاهد گسترش حجم دولت و تضعیف بخش خصوصی در اقتصاد بوده‌ایم. بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی بر این باورند که بخش خصوصی در کشور منفعل است و اگر هویت جدیدی تحت عنوان بخش خصوصی در کنار وزارتخانه‌ها در حال شکل‌گیری است، صرفاً روشی برای فرار از قوانین و مقررات دست و پاگیر دولتی است، بدون آنکه بتواند از کارایی و مزیت‌های بخش خصوصی برخوردار باشد (نیلی، ۱۳۸۸).

بی‌گمان، بخش خصوصی در هر کشوری عامل اصلی تولید ثروت و رفاه است و قاعداً هرچه بخش خصوصی کشور بزرگ‌تر و قدرتمندتر باشد، به همان اندازه بر ثروت و رفاه مردم افزوده می‌شود و بخش خصوصی در محیط مناسب کسب و کار توانمند و بزرگ می‌شود. بنابراین، ضعف بخش خصوصی در کشور، نشانه نامساعدبودن فضای کسب‌وکار و سنگینی هزینه‌های مبادله است.

ضعف و نابالغی بخش خصوصی در کشور و ماهیت رانتی آن، که بیانگر سنگینی هزینه‌های مبادله و نامساعدبودن فضای کسب و کار در کشور است، به میزان زیادی ریشه در اعتماد پایین دولت به آن و نوع نگاه دولت به این بخش دارد. نگاه دولت به بخش خصوصی در لایحه برنامه، نوعی نگاه پدرسالارانه و نه همکارانه و مکملی است. در سیاست‌های لایحه پیشنهادی دولت، بخش خصوصی هویت مستقل ندارد و به بازی گرفته نشده است. بخش خصوصی بیشتر به عنوان ابزاری در راستای نیل به اهداف دولت دیده شده نه به عنوان تولیدکننده ثروت که دولت باید برای کارکرد صحیح آن بسترسازی کند تا ظرفیت‌های رفاهی آن در اختیار جامعه قرار گیرد.

در لایحه برنامه پنجم، نقش منفعلی به بخش خصوصی داده شده که باید پیرو قانون‌گذاری‌های اقتصادی دولت و در کنترل آن باشد و در چارچوب دستورالعمل‌های دولتی و آن گونه که دولت می‌خواهد، عمل کند.

نتیجه‌گیری

اقتصاد ایران با مشکلات گوناگونی همچون فقر، بیکاری و تورم دورقمی مواجه است. این مشکلات به میزان زیادی ریشه در نامناسب بودن فضای کسب و کار دارند. در واقع، نامساعد بودن فضای کسب و کار در کشور به پایین بودن سطح فعالیت‌های اقتصادی و کمبود میل به سرمایه‌گذاری از طرف فعالان اقتصادی دامن زده است. به عبارت دیگر، با وجود آنکه هزینه‌های مرئی تولید (از جمله دستمزدها و هزینه‌های تأمین مالی سرمایه‌گذاری یعنی نرخ بهره) در اقتصاد ایران به طور نسبی پایین است، اما هزینه‌های نامرئی (ناشی از بی‌ثباتی در سیاست‌های دولت، قوانین و مقررات متعدد، پیچیده و دائم در حال تغییر، دستکاری گسترده قیمت‌ها، تشریفات مختلف اداری برای کسب مجوزهای فعالیت و جز اینها)، فضای پرمخاطره و دشواری را برای فعالان اقتصادی ایجاد کرده است.

بنابراین، راهبرد بهبود محیط کسب و کار برای شکوفایی بیشتر اقتصاد کشور و توانمندسازی مردم در برابر فقر و بیکاری، اهمیت اساسی دارد. این اهمیت، به ویژه در شرایط کنونی که اقتصاد ایران در معرض فشارهای فزاینده منطقه‌ای و بین‌المللی ناشی از جهانی‌شدن اقتصاد قرار دارد، بیشتر می‌باشد.

از بررسی سیاست‌های لایحه برنامه پنجم می‌توان فهمید دولت بر این موضوع واقف است که برای تعدیل مشکلات و غلبه بر چالش‌های احتمالی اقتصادی کشور، بهبود فضای کسب و کار مؤثرترین راهبرد ممکن است. بر این اساس، احکام و سیاست‌هایی در راستای مساعدتر کردن محیط سرمایه‌گذاری و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی در کشور در لایحه برنامه پنجم پیش‌بینی شده است. با این همه، از بررسی اقدامات پیش‌بینی شده می‌توان برداشت کرد که درک ناقصی از چارچوب فضای کسب و کار در لایحه پیشنهادی دولت وجود دارد. به

همین دلیل، احکام و سیاست‌های لایحه در مورد بهبود محیط کسب و کار کافی نبوده و به درستی در راستای این مهم هدف‌گذاری نشده است.

در لایحه برنامه پنجم، ریشه نامناسب بودن فضای کسب و کار کشور نه در مسائلی همچون بی‌ثباتی رفتارها و سیاست‌های دولت، گستردگی مداخله‌های دولت در اقتصاد و دستکاری قیمت‌ها، اقتدار بوروکراتیک و جز اینها، بلکه در کمبود اقدامات اجرایی و سیاستی دیده شده است. بنابراین، بیم آن می‌رود که اجرای لایحه برنامه پنجم به سبک و سیاق کنونی، به گسترش بوروکراسی و اقتدار بوروکراتیک و نیز به افزایش دامنه مداخله‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی بینجامد و بر ناامنی محیط کسب و کار کشور افزوده شود.

تمرکز این مقاله بیشتر بر شناسایی برخی سیاست‌ها و اقداماتی در لایحه برنامه پنجم بود که به ناامنی بیشتر فضای کسب‌وکار کشور دامن می‌زنند. با این همه، سیاست‌ها و اقدامات زیادی نیز وجود دارد که در جهت بهتر کردن فضای کسب‌وکار کشور است. ماده‌های (۹۳) - بند ج)، (۹۶)، (۹۷) - بند ج) و جز اینها، از جمله آنهاست.

منابع

- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳)؛ «اصلاحات به کجا می‌رود؟ ده سال تجربه گذار»، ترجمه جعفر خیرخواهان، در **حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه**، تهران: دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- براتی، محمدعلی (۱۳۸۷)؛ **بررسی شاخص‌های بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری اقتصادی در ایران (یک رویکرد تجربی)**، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- **بولتن تخصصی اقتصاد ایران** (ویژه‌نامه محیط کسب و کار) (۱۳۸۷) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جبل عاملی، پویا (۱۳۸۸)؛ «چرا این مقدار مطالبات» (سرمقاله)، **روزنامه دنیای اقتصاد**، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۶
- خضری، محمد (۱۳۸۴)؛ **اقتصاد رانت‌جویی (بررسی زمینه‌های رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران)**، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۹)؛ «بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه: کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی»، **توسعه تعاون**، شماره مسلسل ۱۰۲۵۶
- دیانکوف، سیمون و کارلی مکلیش (۱۳۸۶)؛ **فضای کسب و کار در سال ۲۰۰۶**، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- **روزنامه دنیای اقتصاد**، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۳۰.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۷)؛ «بیماری اقتصاد ایران: تسکین یا درمان؟»، سایت رستاک (www.rastak.com)
- قاسمی، محمد (۱۳۸۹)؛ **ارزیابی اجمالی لایحه برنامه پنجم توسعه**، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- میدری، احمد و اصلان قودجانی (۱۳۸۷)؛ **سنجش و بهبود محیط کسب و کار** (ترجمه و تألیف)، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- نوبخت، محمدباقر، بهزاد لامعی و مهران معنوی (۱۳۸۷)؛ **بررسی ابعاد مختلف تجهیز منابع سرمایه‌ای در جهت توسعه اقتصادی کشور**، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.
- نیلی، مسعود (۱۳۸۶)؛ «چرا تورم در کشور ما کاهش پیدا نمی‌کند»، سایت رستاک، (www.rastak.com)
- نیلی، مسعود (۱۳۸۸)؛ «چالش‌های اقتصاد ایران»، سایت رستاک (www.rastak.com)

- Brunner, K. (1985); "The Poverty of Nations", *Cato Journal*, Vol. 5. No. 1
- Dollar, David, Mary Hallward – Driemeier, and Taye Mengistae (2003); "Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies", *Development Research Group*, World Bank.
- Hall, Robert E., and Charles Jones (1999); "Why Do Some Countries Produce so much More output Per Worker than others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 1 .
- Jefferson, Gary H., and Wenyi XU (1994); "Assessing Gains in Efficient Production Among China's Industrial Enterprises", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 42, No.3.
- Knack, Steven, and Philip Keefer (1995); "Institutions and Economic Performance: Cross – Country Tests Using Alternative Measures", *Economics and Politics*, No.7 pp 207-227.
- OECD (2006); Policy *Framework For Investment*, available at: <www.OECD.org>
- Stern, Nicholas (2002); *A Strategy for Development*. Washington, D.C., World Bank.
- World Bank (2003); *Improving the Investment Climate in Bangladesh*, Washington D.C. www.worldbank.org
- World Bank (2005); *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone*, available at <www.worldbank.org>
- World bank (2008); About Doing Business 2009, www.worldbank.org

مناسبات اقتصادی آمریکا – چین و آثار آن بر امنیت ملی ایران

تاریخ ارائه: ۱۳۸۸/ ۱۱/ ۶

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/ ۳/ ۱۵

عبداله قنبرلو*

چکیده

به رغم توسعه مناسبات اقتصادی ایالات متحده و چین طی دهه‌های اخیر، هنوز مسایل سیاسی - امنیتی مختلفی به عنوان محرک تعارض و اختلاف بین دو کشور عمل می‌کنند. هر دو دولت تلاش کرده‌اند حیطه همکاری‌های اقتصادی را از اختلافات سیاسی - امنیتی جدا کرده و از آسیب دیدن منافع متقابل جلوگیری کنند. با این وجود، این سؤال همچنان مطرح است که آینده روابط دو کشور به چه سمت و سویی می‌رود. آیا همکاری‌ها موجب تخفیف تعارض‌ها خواهد شد یا تعارض‌ها موجب تخفیف همکاری. به نظر می‌رسد، حداقل در کوتاه‌مدت، همکاری‌های اقتصادی طرفین ادامه خواهد داشت و همانطور که طی سال‌های اخیر اتفاق افتاده، مسائل مورد اختلاف را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. ایران نیز از موارد موضوع اختلاف است که قابل مدیریت می‌باشد، چرا که برای چین استمرار همکاری با ایالات متحده اولویت دارد.

کلیدواژه‌ها: ایالات متحده، چین، همکاری‌های اقتصادی، اختلافات اقتصادی، اختلافات سیاسی - امنیتی، پرونده هسته‌ای ایران، سازمان جهانی تجارت

* دکتری روابط بین‌الملل و عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

مقدمه

یکی از پدیده‌های قابل توجه و پرمباحثه در محافل دانشگاهی، سیاسی و اقتصادی، توسعه سریع مناسبات اقتصادی آمریکا و چین است که حاکی از وقوع تحولاتی نوین در شرایط اقتصاد سیاسی بین‌الملل می‌باشد. با خیزش اقتصادی چین، از یک سو شکوه و عظمت اقتصادی ایالات متحده تا حدی تنزل یافته و از سوی دیگر، این دو کشور در حالی وارد توسعه همکاری‌های اقتصادی شده‌اند که در امور سیاسی - امنیتی بین‌المللی، هم‌سویی لازم را ندارند. حجم مبادلات تجاری آمریکا - چین از حدود ۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۰ به فراتر از ۴۰۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۸ رسید و بحران اقتصادی نیز به مناسبات تجاری دو کشور آسیب جدی وارد نکرد. امروزه، چین در ردیف بزرگترین صادرکنندگان به آمریکا و در عین حال، بزرگترین خریداران اوراق قرضه خزانه‌داری این کشور است. در دوره جنگ سرد، اروپا و ژاپن شرکای اقتصادی اصلی آمریکا بودند. این شرکا به لحاظ سیاسی - امنیتی نیز متحد استراتژیک آمریکا بودند. در عین حال، چین امروزی نه تنها متحد استراتژیک واشنگتن نیست، بلکه در مواردی با آن تعارض منافع جدی دارد. خیزش چین و توسعه مناسبات اقتصادی آن با ایالات متحده، بر کشورهای ثالث نیز به انحاء مختلف تأثیرگذار است. در این مقاله، پس از بررسی ابعاد مختلف مناسبات اقتصادی دو قدرت، اثرات بالفعل و احتمالی آن بر امنیت ایران را مورد توجه قرار می‌دهیم.

الف. جهت‌گیری استراتژیک مناسبات اقتصادی دو کشور

یکی از سؤال‌های بنیادینی که ناظران مناسبات و همکاری‌های آمریکا و چین با آن مواجهند این است که چنین روندی به چه سمت و سویی سوق می‌یابد. به عبارت دیگر، آیا دو کشور به سمت نهاده‌سازی هرچه بیشتر همکاری‌ها می‌روند یا اینکه پتانسیل بحران و تعارض بین آنها تقویت می‌گردد؟ پاسخ صاحب‌نظران به این سؤال تابع نگاه آنها به سیاست بین‌الملل و به‌خصوص نگاه آنها به نقش اقتصاد در تحولات سیاست بین‌الملل است. کسانی که اقتصاد را تحت تأثیر و تحت الشعاع سیاست می‌بینند، احتمالاً برآنند که تا زمانی که هماهنگی و

مصالحه جدیدی در جهت‌گیری‌های سیاسی - استراتژیک دو کشور صورت نگیرد، امیدی به آینده همکاری‌ها وجود ندارد و هر زمان امکان جبهه‌گیری متقابل و برخورد آنها وجود دارد. در مقابل، کسانی که برای اقتصاد نقش تعیین‌کننده قایلند، احتمالاً چنین فکر می‌کنند که توسعه همکاری‌های اقتصادی، به تدریج سطح هماهنگی سیاسی آمریکا و چین را تقویت کرده و به نهاده شدن هر چه بیشتر همکاری‌ها منجر خواهد شد. البته، در مقابل این رویکرد لیبرالی، یک رویکرد مارکسیستی نیز وجود دارد که ضمن محوریت دادن به نقش اقتصاد بر آن است که همکاری اقتصادی در بستر سیستم سرمایه‌داری موقتی است و در نهایت، همین همکاری‌ها به تعارض جدی منجر می‌شوند (رک: Gilpin, 1987; Keohane, 1984; Wallerstein, 1979).

بسیاری از ناظران آمریکایی، خیزش چین را پدیده‌ای نگران‌کننده می‌دانند و بر این نظرند که خیزش اقتصادی و به تبع آن سیاسی چین، منافع ایالات متحده را تهدید می‌کند، اما در مورد چگونگی مدیریت یا مهار این تهدید، اختلاف نظر دارند. برخی تحلیل‌گران قضیه را از منظر مقامات چینی - البته آنگونه که خود برداشت می‌کنند - تحلیل می‌کنند. از نظر این گروه، مقامات و رهبران چین جهان را دولت‌محور و رقابتی می‌بینند که در آن، قدرت اصل اساسی است. بر این اساس، آنها مصمم‌اند از هر ابزاری برای توسعه نفوذ، رفاه و قدرت خود در سطح جهانی استفاده کنند و به تبع آن، موقعیت ایالات متحده را تنزل دهند. رفتار چینی‌ها در امور مالی، تجاری و انرژی، گویای نوعی رویکرد تهاجمی قدرت‌طلبانه در سیاست آنهاست. به این ترتیب، ایالات متحده نیز باید با سازوکارهایی چون تحکیم اتحادهای منطقه‌ای، طرح استراتژیک جامعی برای مقابله با خیزش چین داشته باشد. سران چین اگرچه سعی دارند رشد خود را صلح‌آمیز نشان دهند، اما عملاً بسیاری از هنجارهای بین‌المللی را نادیده می‌گیرند، چرا که در صدد نفوذ و قدرت آمریکا را تنزل داده و چین را به عنوان ابرقدرت جایگزین معرفی کنند. برخی تحلیل‌گران، اگرچه وجود چنین رویکردی را تأیید می‌کنند، اما برآنند که آمریکا باید به جای رویارویی، تلاش کند سیاست و رفتار چین را هدایت و مدیریت کند (Dumbaugh, November 20, 2009: 2-3). اگر واقعاً سران دو کشور به این جمع‌بندی رسیده باشند که همکاری‌های آنها در چنین بستر رقابتی حادی جریان دارد و همکاری‌ها صرفاً با

هدف توسعه قدرت ملی آن هم در فضای سیاسی منازعه‌آمیز انجام می‌گیرد، احتمال رویارویی آنها در آینده جدی است.

طبق رویکرد بدبینانه فوق، اگرچه وابستگی متقابل اقتصادی ایالات متحده - چین رو به رشد بوده و تعمیق شده، اما نمی‌تواند مانع تعارضات استراتژیک دو طرف گردد. مقامات دو کشور نمی‌توانند به خاطر توسعه همکاری اقتصادی، به آینده مناسبات با یکدیگر خوش‌بین باشند. همان گونه که چینی‌ها از بابت تفوق اقتصادی آمریکا نگرانی داشته‌اند، رشد اقتصادی سریع چین نیز موجب بروز نگرانی‌هایی میان آمریکایی‌ها شده است. به عنوان نمونه، بنا بر هشدار شورای اطلاعات ملی ایالات متحده، در شرایطی که آمریکا به منظور حفاظت از تفوق اقتصادی و نظامی خود در عرصه جهانی تلاش می‌کند، برآوردها حاکی از آن است که چین تا سال ۲۰۲۰ می‌تواند به رقیب جدی آمریکا برای تفوق اقتصادی در سطح جهانی تبدیل شود (Zhu, 2006:89). اگرچه رشد، توسعه و رفاه، اهدافی اجتماعی - اقتصادی به نظر می‌آیند، اما تفوق اقتصادی در سطح جهانی را نمی‌توان صرفاً هدف اجتماعی - اقتصادی دانست، بلکه در اینجا نقش انگیزه‌های سیاسی - استراتژیک پررنگ می‌گردد. بنابراین، در پس همکاری‌های اقتصادی رو به رشد آمریکا - چین، نوعی انگیزه‌های سیاسی - استراتژیک قدرت‌محورانه پنهان است که در آینده آشکار خواهد شد.

در مقابل، طیف دیگری از صاحب‌نظران برآنند که توسعه پیوندهای اقتصادی آمریکا و چین برآیندی از شرایط نوین اقتصاد جهان است که وارد فرایند جهانی‌شدن شده است. به عبارت دیگر، شرایط خاص عصر جهانی‌شدن، دو کشور را به پیوند هرچه بیشتر سوق داده، به گونه‌ای که این پیوند می‌تواند مشکلات سیاسی - امنیتی موجود طرفین را تحت‌الشعاع قرار دهد. خیزش چین واقعیتری گریزناپذیر است که باید پذیرفت و با آن هماهنگ شد. وابستگی متقابل رو به رشد آمریکا و چین اقتضا می‌کند آنها به سمت تفاهم و همکاری بیشتر در حوزه‌های مختلف حرکت کنند. این گروه بر این نظرند که اقتصادمحوری و توسعه رفاه، باعث می‌شود چینی‌ها محافظه‌کارتر شده و برخورداری از هرگونه تنش و نزاع با ایالات متحده مصرتر شوند. اگر آمریکا از وضع دموکراسی در چین ناراضی است، باید از رشد چین استقبال کند، چرا که توسعه رفاه عمومی باعث می‌شود فشارهای دموکراسی‌خواهانه مردمی بر حکومت

چین افزایش یابد. بنابراین، ایالات متحده باید از توسعه مناسبات با چین به عنوان فرصت استفاده کند. ابراز نگرانی و موضع‌گیری‌های تند در برابر چین می‌تواند چینی‌ها را به سمت ناسیونالیسم و آمریکاستیزی سوق دهد و اوضاع را بدتر کند و به هر دو طرف ضربه بزند (Dumbaugh, November 20, 2009:2).

از این منظر، آمریکا و چین با وجود رقابت‌ها و ناهماهنگی‌هایی که دارند، محکوم به تعارض و برخورد نیستند. وابستگی متقابل اقتصادی می‌تواند آنها را به تفاهم و مسئولیت‌پذیری هرچه بیشتر سوق دهد. چین دارای اقتصادی وابسته به آمریکاست و منافعی در گرو استمرار مناسبات دوستانه با این کشور است. آمریکا نیز متقابلاً به چین وابستگی اقتصادی دارد و بر این امر واقف است که موضع‌گیری‌های تند و تخاصمی به اقتصادش ضربات اساسی وارد می‌کند. دو کشور باید از وابستگی متقابل اقتصادی به عنوان فرصتی برای پیگیری مسالمت‌آمیز خواسته‌های سیاسی‌شان استفاده کنند. در عصر جهانی‌شدن، اقتصاد کشورها به صورت شبکه‌ای به هم پیوند خورده، به گونه‌ای که رفتار غیرمسئولانه از سوی هر دولت می‌تواند به منزوی‌شدن و عقب‌افتادن آن منجر گردد.

در مجموع، به نظر می‌رسد هر دو رویکرد فوق‌الذکر، بخش‌هایی از واقعیت‌های حاکم بر مناسبات آمریکا و چین را بیان می‌کنند. چنان که بخواهیم چشم‌انداز کوتاه‌مدت و میان‌مدت آینده مناسبات دو کشور را بررسی کنیم، شواهد کلی حاکی از استمرار و حتی تعمیق همکاری‌های اقتصادی است. برخی تحلیل‌گران برآنند که توافق‌نامه تجاری ۱۹۹۹ ایالات متحده - چین که منجر به ورود چین به سازمان جهانی تجارت شد، برآیند نوعی تفاهم به منظور شکل‌دهی به نظم جهانی در سده جدید است. در این نظم، دو طرف به نوعی همگرایی منافع رسیده‌اند که برای ثبات روابطشان بسیار راهگشاست (Zhu, 2006:116). با این حال، باید توجه داشت که مسایل مربوط به امنیت و قدرت ملی و حتی بعضی مسایل اقتصادی، پتانسیل تعارض بین دو کشور را حفظ کرده و ممکن است در بلندمدت سناریوی برخورد، جدی‌تر شود. در شرایط فعلی، منافع مشترک آنها بر چالش‌های موجود غالب شده و اختلافات ایالات متحده و چین را کمرنگ‌تر ساخته است. بنابراین، به نظر می‌رسد حداقل در کوتاه‌مدت،

همکاری‌های اقتصادی و تفاهم کلی بین دو قدرت حفظ خواهد شد و حتی ممکن است تعمیق یابد.

ب. زمینه‌ها و روند کلی گرایش دو کشور به همکاری اقتصادی

چنان که قبلاً اشاره شد، روند توسعه همکاری‌های اقتصادی ایالات متحده و چین، طی دهه‌های اخیر بسیار چشمگیر بوده است. هریک از دو کشور، بازاری بسیار جذاب برای طرف دیگری به حساب می‌آیند و در همین راستا، به شرکای تجاری مهمی برای یکدیگر تبدیل شده‌اند. حجم مبادلات تجاری دو کشور در سال ۱۹۷۸ - یعنی آغاز خیز چین به سمت تجارت آزاد - حول و حوش یک میلیارد دلار بود که در حال حاضر، یعنی سال ۲۰۱۰ به رقم ۴۰۰ میلیارد دلار نزدیک است. چین دومین دارنده اوراق بهادار و بزرگترین دارنده اسناد خزانه ایالات متحده - که برای تأمین مالی کسری بودجه دولت فدرال مورد استفاده قرار می‌گیرند - می‌باشد. در چنین شرایطی، اختلال در اقتصاد هر یک از دو کشور، برای دیگر مشکل‌ساز می‌باشد.

همکاری فزاینده دو کشور طی دهه‌های اخیر، ریشه در استراتژی‌های اقتصادی آنها دارد. از سال ۱۹۴۹ تا اواخر دهه ۱۹۷۰، چین از نوعی اقتصاد بسته برخوردار بود، اما از آن زمان، این کشور تحت رهبری معمار اصلاحات، یعنی دنگ شیائوپینگ به سمت توسعه تجارت آزاد در عرصه بین‌الملل خیز برداشت. پس از آغاز اصلاحات، اقتصاد در محور سیاست‌های دولت چین قرار گرفت. چینی‌ها از حضور سرمایه‌گذاران خارجی به شدت استقبال کردند و اقتصاد خود را به سمت رقابتی کردن سوق دادند. البته، رهبران چین اصلاحات را به معنی غربی کردن چین تلقی نکردند و تلاش کردند تلفیقی میان ایده‌های کمونیستی و لوازم توسعه اقتصادی ایجاد کنند. حزب کمونیست چین در دوره اصلاحات تلاش کرد بنیان جدیدی برای مشروعیت خود فراهم سازد، به طوری که توانایی‌ها و کارایی‌های اقتصادی به مثابه بنیان اصلی مشروعیت تلقی شدند نه ایدئولوژی و آرمان‌های ایدئولوژیک (Thorburn & Howell, 1995:169). این شرایط باعث شد حسن تفاهم و تعامل مسالمت‌آمیز با جهان سرمایه‌داری و در رأس آن ایالات متحده، برای دولت چین ضروری قلمداد شود.

در دوره جنگ سرد، عواملی چون خصومت استراتژیک چین با اتحاد شوروی و تغییر نگرش آن نسبت به جهان غرب باعث شد ایالات متحده از خواسته‌های چین استقبال و به برقراری روابط اقتصادی نزدیک با آن اقدام کند. با این وجود، واشنگتن همچنان در برابر برخی سیاست‌های پکن نظیر مسأله الحاق مجدد تایوان و رفتارهای سرکوب‌گرانه با شهروندان موضع می‌گرفت. در سال ۱۹۸۹، قتل عام معترضان توسط دولت چین در میدان تیان آن من^۱ پکن، برخی تصمیم‌گیران آمریکا را در مورد ادامه مناسبات عادی با چین به تردید واداشت. چندی بعد، فروپاشی اتحاد شوروی نیز باعث شد تردیدها در مورد استمرار وضع موجود افزایش یابد، اما چینی‌ها به سرعت سیاست‌ها و مواضع خود را تعدیل و بر ادامه مناسبات مسالمت‌آمیز و همکاری‌های اقتصادی با ایالات متحده تأکید کردند.

در سال ۱۹۸۹، دنگ شیائوپینگ اصول اساسی سیاست خارجی چین را چنین بیان کرد: «توجه جدی به پیشرفت‌ها، حفظ وضع موجود، برخورد آرام با چالش‌ها، مخفی کردن توانمندی‌های خود و منتظر فرصت بودن، جاه‌طلب نبودن و هرگز ادعای رهبری نکردن». به علاوه، در سال ۱۹۹۳، رئیس جمهور وقت، جیانگ زمین با اشاره به نیاز چین به تثبیت روابط با ایالات متحده، اصول دیگری را مورد تصریح قرار داد که عبارتند از: «افزایش اعتماد، کاهش مشکلات، گسترش همکاری، و اجتناب از رویارویی». (فوت، فروردین ۱۳۸۶: ۱۲).

چین در آغاز دهه ۱۹۹۰، نظم نوین جهان و نقش محوری آمریکا در آن را پذیرفت، اما با تمام قدرت به تلاش برای تقویت خود ادامه داد. ملاحظات ایدئولوژیک تحت‌الشعاع منافع ملی قرار گرفت. چینی‌ها به این جمع‌بندی رسیدند که چین قدرت بزرگ است و باید برای حفظ و ارتقاء موقعیت و پیشبرد منافع ملی، استراتژی عمومی داشته باشد. آنها طرح‌های بزرگی برای مدرنیزاسیون و توسعه اقتصادی چین ترسیم کردند و پی‌گیری آنها را در گرو مناسبات دوستانه یا حداقل بدون تنش با آمریکا تعریف کردند. این تفکر میراثی است که از دنگ شیائوپینگ به جا مانده است (Saich, 2004: 310-311).

در مقابل، آمریکایی‌ها نیز تلاش کردند در موضع‌گیری در برابر چین بین مسایل مختلف تفکیک قایل شوند و به خاطر ملاحظات حقوق بشری، فرصت پیش‌آمده را از دست ندهند. در

1 . Tiananmen

دهه ۱۹۹۰ و به خصوص از آغاز به کار دولت بیل کلینتون که فاز نوینی از تلاش برای بازسازی اقتصاد آمریکا و رهبری اقتصاد جهان آغاز گردید، آمریکایی‌ها برای توسعه فعالیت‌های تجاری به کشورهای جهان سومی مستعد و روبه رشدی نظیر چین روی آوردند. به این ترتیب، مذاکرات مقامات آمریکا و چین بیشتر به سمت تنظیم مناسبات اقتصادی سوق پیدا کرد. این مذاکرات در پایان دهه ۱۹۹۰، به توافق با عضویت چین در سازمان جهانی تجارت منتهی شد که نقطه عطفی مهم در روابط دو کشور به شمار می‌آید. ایالات متحده از عضویت چین در سازمان، در دسامبر ۲۰۰۱، به چند دلیل مهم حمایت کرد که از جمله آنها:

- عضویت چین با جمعیت یک میلیارد و چندصد میلیون نفر در سازمانی که داعیه فعالیت در گستره جهانی دارد، گام بزرگی در راستای توسعه جهانی تجارت آزاد به شمار می‌آمد؛
- چین با عضویت در سازمان مجبور می‌شد تا حد زیادی از تعرفه‌های گمرکی خود بکاهد و موانع غیرتعرفه‌ای را حذف کند. این کار بر مبنای توافق دوجانبه نوامبر ۱۹۹۹، فرصت‌های فراوانی را در اختیار شرکت‌های آمریکایی فعال در بازار چین به همراه داشت؛
- با عضویت چین در سازمان جهانی تجارت، آمریکا می‌توانست از سازوکار حل اختلافات این سازمان به مثابه ابزاری برای جلوگیری و یا حداقل محدودسازی فعالیت شرکت‌های چینی سازنده کالاهای تقلبی استفاده کند؛ و

- آمریکایی‌ها امیدوار بودند با عضویت چین در سازمان، روند اصلاحات اقتصادی این کشور شتاب پیدا کند و به تبع آن، در میان‌مدت و یا بلندمدت، به اصلاحات سیاسی منجر شود (کولکمان، ۱۳۸۴: ۲۳).

پس از الحاق چین به سازمان جهانی تجارت، مبادلات اقتصادی دو کشور به سرعت فزونی گرفت. آن‌گونه که انتظار می‌رفت، به موازات گسترش همکاری‌های اقتصادی، دوطرف در برخی حوزه‌های غیراقتصادی مثل مبارزه با تروریسم و گسترش سلاح‌های کشتار جمعی به مواضع نزدیک‌تری رسیدند، هرچند برخی جهت‌گیری‌های چین مثل توسعه نفوذ در آسیای شرقی بحث‌انگیز بوده است. از سوی دیگر، همکاری‌های اقتصادی دو کشور با وجود روبه رشد بودن، با مسایل و اختلافاتی همراه بوده است. در دسامبر ۲۰۰۳، نماینده تجاری ایالات

متحده، رابرت زولیک^۱ گزارش تأمل‌انگیزی در مورد وضعیت اجرای تعهدات چین در سازمان جهانی تجارت ارائه نمود. زولیک در گزارش خود تصریح کرده بود که به‌رغم پیشرفت‌های بسیار مثبت چین در اجرای تعهدات، شور و علاقه این کشور به اجرای این تعهدات در سال ۲۰۰۳ کاهش یافته و در برخی حوزه‌های کلیدی و مهم، عملکرد چین مطلوب آمریکا نبوده است (همان: ۳۱-۳۰).

در سال‌های اخیر، چین در حالی به تسخیر فزاینده بازار ایالات متحده ادامه داده که همچنان در برخی مسایل تجاری و مالی، اختلافاتی بین طرفین جریان دارد. مسأله عمده اختلاف‌زا، کسری تجاری فزاینده ایالات متحده در برابر چین می‌باشد. در سال ۱۹۸۰، این کشور ۲/۷ میلیارد دلار در برابر چین مازاد تجاری داشت. این رقم در سال ۱۹۸۵، به صفر رسید و سپس به سمت منفی شدن میل پیدا کرد. در حالی که کسری تجاری آمریکا در برابر چین در سال ۱۹۹۰، ۱۰/۴ میلیارد دلار بود، این رقم در سال‌های اخیر از رقم ۲۵۰ میلیارد دلار فراتر رفته است. در سال ۲۰۰۷، از مجموع ۸۹۶/۲ میلیارد دلار کسری تجاری آمریکا، ۲۵۶/۳ میلیارد دلار یعنی حدود ۲۸/۶ درصد به چین اختصاص داشت. با احتساب ۱۰۵/۲ میلیارد دلار مازاد تجاری آمریکا در این سال، مجموع کسری تجاری آن به ۷۹۱ میلیارد دلار می‌رسد که در مجموع، ۳۲/۴ درصد آن از تجارت با چین نشأت می‌گیرد (Morrison, October 7, 2008). این روند، زمینه‌ساز بروز انتقادات جدی در داخل آمریکا بوده که به ویژه طی سال‌های اخیر جدی‌تر شده است. با تمام این مسایل، دو کشور همچنان بر استمرار مسالمت‌آمیز مناسبات تجاری تأکید دارند.

در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۶، سران دو کشور یعنی جورج دابلیو. بوش و هو جیتائو به منظور انجام گفتگو درباره مسایل اقتصادی مهم در بالاترین سطح رسمی، نهادی تحت عنوان «دیالوگ اقتصادی استراتژیک»^۲ دایر کردند. آنچنان که در اطلاعیه رسمی وزارت خزانه‌داری آمریکا آمده، هدف از برپایی این نهاد، بیشتر بحث‌های سازنده درباره چالش‌های بلندمدت است تا یافتن راه حل‌های فوری برای مسایل روزمره. دیالوگ‌های دوجانبه اقتصادی در این چارچوب

1 . Robert Zoellick

2 . Strategic Economic Dialogue (SED)

باید به سمت پی‌گیری نتایج ملموس سوق یابد. اولین نشست در این چارچوب، با حضور وزیر خزانهداری آمریکا هنری پاولسون^۱ و معاون نخست وزیر چین وو یی^۲ در دسامبر ۲۰۰۶ برگزار شد که طرفین روی چهار موضوع مهم تمرکز داشتند: ۱. سیاست ماکرواقتصادی (شامل سیاست پولی چین)، ۲. حمایت از ابداعات و حقوق مالکیت فکری، ۳. انرژی و محیط زیست، و ۴. سرمایه‌گذاری و تجارت خدمات. اهداف ایالات متحده از مذاکره در باب این موضوعات عبارت بودند از ترغیب چین به: تسریع اصلاحات پولی، توسعه بازار برای خدمات مالی و غیرمالی (فراتر از تعهدات سازمان جهانی تجارت)، تقویت مصرف داخلی، بهبود جو تجارت در چین با اقداماتی نظیر شفاف‌سازی و اعطای امتیازات تجاری بیشتر به ایالات متحده (Ibid: 25). چین نیز متقابلاً اهداف صنعتی، تجاری و مالی خود را دنبال می‌کرد. در مذاکرات بعدی، دو طرف به توافقاتی مشخص‌تری رسیدند و چین با برخی خواسته‌های آمریکا موافقت کرد (Ibid: 26 – 27).

مذاکرات مربوط به نهاد فوق‌الذکر، بعضاً با چالش‌هایی مواجه بود، به گونه‌ای که به خصوص از چهارمین دور مذاکرات (در ژوئن ۲۰۰۸) به بعد، بسیاری از ناظران به این جمع‌بندی رسیدند که چین در برابر خواسته‌های آمریکا موضع سرسختانه‌ای اتخاذ می‌کند. در آوریل ۲۰۰۹، رئیس‌جمهور جدید آمریکا باراک اوباما و هو جینائو، در حاشیه اجلاس سران مالی گروه ۲۰^۳ لندن از توافق بر سر ابتکار جدیدی تحت عنوان «دیالوگ استراتژیک و اقتصادی ایالات متحده – چین»^۴ خبر دادند که چارچوب گفتگوهای آن شامل امور اقتصادی و امنیتی – استراتژیک می‌باشد. این نهاد که به نوعی محصول مذاکرات در قالب نهاد پیشین (دوره بوش) می‌باشد، مکانیسم دیپلماتیک گسترده‌ای است که در چارچوب آن، سران ارشد دو کشور به طور منظم به گفتگو درباره امور اقتصادی و استراتژیک بین دو طرف می‌پردازند. اولین دور مذاکرات این نهاد در ژوئیه ۲۰۰۹ در واشنگتن دی سی برگزار شد. در پایان نشست، یادداشت تفاهمی بین دوطرف امضا گردید که در آن، تعهد به همکاری در امور تغییرات آب و هوایی مورد تأیید مجدد قرار گرفت. آنها همچنین اعلام کردند در مورد اصلاح نحوه مدیریت

1 . Henry Paulson

2 . Wu Yi

3 . G – 20 Financial Summit

4 . U.S.- China Strategic and Economic Dialogue (S&ED)

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی - به گونه‌ای که منعکس‌کننده موقعیت اقتصادی رو به رشد چین باشد - همکاری خواهند کرد (Dumbaugh, November 20, 2009:13).

در نوامبر ۲۰۰۹، باراک اوباما طی اولین سفر رسمی به چین به طرح مسایل مهمی در باب همکاری‌های دو کشور پرداخت. وی اولین رئیس جمهور آمریکا است که در اولین سال تصدی مقامش از چین دیدار کرد. نتیجه دیدار به بیانیه مشترک ایالات متحده - چین^۱ منجر شد که در آن به اهمیت روابط دو کشور توجه و به موفقیت‌ها و دستاوردهای مهم و حوزه‌هایی که دو طرف نیازمند همکاری بیشتر هستند، پرداخته شده است. حوزه‌هایی که دو طرف خود را نیازمند همکاری بیشتر درباره آنها می‌دانند شامل بازسازی و بهبود اقتصاد جهانی، تغییرات آب و هوایی، انرژی و محیط زیست می‌باشد. در مورد اثرات آتی این دیدار، نظرات مختلفی ابراز شده است. برخی برآنند که با سفر و مذاکرات اوباما در چین، مناسبات دو کشور رو به پیشرفت خواهد بود. برخی دیگر به چنین پیشرفتی امیدوار نیستند. چون تمرکز مذاکرات سران دو کشور روی امور تجاری و مالی بود، برخی فعالان حقوق بشر و نیز برخی مخالفان دولت چین، مباحث در دستور کار طرفین در جریان سفر را مورد انتقاد قرار دادند. حتی در حوزه‌های سیاسی - امنیتی نیز بیشتر روی موضوعاتی چون فعالیت‌های هسته‌ای ایران و کره شمالی بحث شده بود (Ibid: 3-4). این سفر نشان داد در شرایط فعلی، مسایل سیاسی - امنیتی موجود بین دو کشور تحت‌الشعاع مناسبات اقتصادی آنهاست.

ج. مسایل اقتصادی موجود بین دو کشور

به رغم پیوندهای عمیق و گسترده‌ای که بین اقتصاد دو کشور ایجاد شده، سیاست‌ها و اقدامات اقتصادی دو دولت بعضاً موجب بروز تعارض و اختلافات قابل ملاحظه‌ای گردیده است. بخشی از این اختلافات از طریق مکانیسم حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت مورد بررسی قرار گرفته‌اند که در اغلب آنها، ایالات متحده به صورت شاکی و چین به صورت مدافع ظاهر شده‌اند. برای آمریکا مسایل مختلفی شامل موانع غیرتعرفه‌ای چین در برابر محصولات آمریکایی و عدم رعایت حقوق مالکیت فکری از سوی چین به مثابه نقض مقررات

1 . U.S.- China Joint Statement

سازمان جهانی تجارت قلمداد شده است. از سوی دیگر، خود آمریکا نیز بعضاً به وضع موانع تجاری - که از آنها تحت عناوینی چون حقوق گمرکی ضد دامپینگ و خنثی کننده دفاع کرده - در برابر چین اقدام کرده که موجب شکایت چین شده و آمریکا را در موضع مدافع قرار داده است. بخشی از این اختلافات، حل و فصل شده‌اند و برخی دیگر، همچنان لاینحل باقی مانده‌اند. بخش عمده پی‌گیری‌های حقوقی، از سال ۲۰۰۶ به بعد و در پی فشار کنگره به دولت آمریکا جریان یافته‌اند (Bown, Winter / Spring 2009).

البته، اختلافات دو کشور فراتر از مواردی است که در چارچوب مکانیسم حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت مطرح شده‌اند و حتی مواردی نظیر همکاری‌های اقتصادی چین با برخی دولت‌ها مثل جمهوری اسلامی ایران را دربرمی‌گیرند. برداشت کلی آمریکایی‌ها این است که رفتار چینی‌ها در تجارت آزاد با سوءاستفاده همراه است. بر این اساس، آنها در برابر ورود برخی کالاها از جمله برخی مواد غذایی، اسباب بازی و تایر وسایط نقلیه، به دلایلی چون عدم رعایت استانداردهای بهداشتی، ایمنی و کیفیت، ابراز نگرانی کرده و بعضاً موانعی در برابر آنها قرار داده‌اند. یکی از مسایل مهم پیش روی سیاست‌گذاران ایالات متحده این است که چگونه چین را به رعایت این گونه استانداردها وادارند و چگونه آژانس‌های نظارتی ایالات متحده سلامت، ایمنی و کیفیت محصولات وارداتی از چین (و سایر کشورها) را تضمین کنند (Morrison, October 7, 2008:9-10). به رغم تلاش‌هایی که در ایالات متحده در این راستا به عمل آمده است، مسأله همچنان در روابط تجاری دو کشور وجود دارد.

یکی از مشکلات بسیار مهم در روابط تجاری چین با آمریکا (و برخی کشورهای دیگر)، مسأله سیاست پولی چین است. بسیاری از تصمیم‌گیران و فعالان تجاری آمریکا معتقدند با توجه به سیاست ارزی خاص چین که با ارزش‌گذاری پایین نرخ رنمینبی^۱ یا یوان^۲ در برابر دلار همراه بوده، صادرات ایالات متحده به چین گران‌تر تمام می‌شود و برعکس، صادرات چین به ایالات متحده ارزان‌تر می‌گردد که در نتیجه آن، جریان تجارت بین دو کشور از توازن خارج می‌گردد. به نظر آنها، تثبیت ارزش یوان در برابر دلار، آن هم با نرخ‌هایی که به طور تصنعی

1 . Renminbi (RMB)

2 . Yuan

ارزش یوان را پایین تر از حد طبیعی نگه می دارد، نوعی حمایت گرایی غیرمعارف تلقی می شود که صنایع مختلفی (نظیر نساجی و پوشاک، پلاستیک، استیل، لوازم خانگی و لوازم ماشینی) را در آمریکا متضرر می سازد. آنها در دوره بوش از دولت می خواستند چین را به منظور تقویت ارزش پولی اش یا شناورسازی آن در بازارهای آزاد بین المللی تحت فشار قرار دهد. استدلال چینی ها این بوده که سیاست پولی آنها نه در جهت تقویت صادرات، بلکه در جهت ایجاد ثبات اقتصادی بوده است. ثبات اقتصادی برای مقامات چینی بسیار مهم است، چرا که بی ثباتی اقتصادی، بی ثباتی سیاسی چین (به ویژه به شکل اعتراضات کارگران) را به دنبال خواهد داشت. منتقدان آمریکایی برآنند که سیاست ارزی چین از سوی سایر اقتصادهای آسیایی شرقی تقلید شده و آثار مشابهی برای آمریکا به دنبال داشته است. همچنین، آنها معتقدند با توجه به ذخایر ارزی انبوه چین (در پایان سال ۲۰۰۷ حدود ۱/۵ تریلیون دلار بود)، این کشور قابلیت بالایی برای ثبات سازی دارد (Ibid:12).

مقامات دولت بوش بارها چین را به خاطر آنچه دستکاری سوءاستفاده جویانه ارزش پول می نامند، سرزنش کردند. در ژانویه ۲۰۰۹، تیموتی گایتنر^۱ که به عنوان وزیر خزانه داری دولت اوباما معرفی شده بود، با عبارت مشابهی در برابر دولت چین موضع گرفت. البته، بعداً باراک اوباما و معاونش جوزف بایدن سعی کردند از موضع گایتنر عقب نشینی کرده و با لحن ملایم تری موضع گیری کنند. خود گایتنر نیز بعداً از موضع گیری مشابه خودداری کرد. این واقعیت در اولین گزارش نیمسالانه خزانه داری آشکار است. چنین تعدیل موضعی، موجب بروز انتقادات مختلفی شد. از جمله، سناتور جمهوری خواه، لندسی گراهام^۲ ضمن تأکید بر این نکته که چین سیاست ارزی سوءاستفاده جویانه ای در پیش گرفته، اظهار داشت که گزارش خزانه داری بیشتر جهت گیری سیاسی داشت تا اقتصادی. چارلز شومر^۳، سناتور دیگر از حزب دموکرات نیز با موضع گیری مشابهی خواستار پی گیری مجدد و تصویب طرحی شد که در سال ۲۰۰۷ به منظور ایجاد موانع تعرفه ای در برابر محصولات کشورهایی که ارزش پول خود را دستکاری می کنند، در نظر گرفته شده بود (Mckee, April 16, 2009).

1 . Timothy Geithner
2 . Lindsey Graham
3 . Charles Schumer

در مورد مواضع نرم کسانی چون اوباما و بایدن، تفاسیر مختلفی عرضه شده است. در کل به نظر می‌رسد حتی اگر از نظر آنها رفتار چین سوءاستفاده‌جویانه نیز باشد، در شرایط فعلی، تبدیل کردن آن به مسأله‌ای که آثار سوء بر مناسبات دو کشور به جای گذارد، اقتضای منافع ایالات متحده نیست. مضافاً بر اینکه، سیاست ارزی چین، برخی آثار مثبت برای اقتصاد آمریکا به همراه داشته که از برآیندهای مهم آن می‌توان به تقویت قدرت خرید مصرف‌کنندگان آمریکایی و خرید اوراق بهادار خزانه‌داری این کشور توسط چینی‌ها اشاره کرد. هر قدر چین ارزش پول خود را بالا ببرد، می‌توان انتظار داشت سطح عمومی قیمت محصولات وارداتی بالا برود که علاوه بر اثر سوء بر رفاه مصرف‌کنندگان، موجب افزایش هزینه تولید بنگاه‌هایی می‌شود که به مواد وارداتی نیازمندند. به علاوه، این انتظار وجود دارد که خزانه‌داری در فروش اوراق بهادار با مشکل مواجه گردد و به تبع آن، نرخ بهره ایالات متحده بالا رود. مخالفت‌ها یا حمایت‌هایی که طیف‌های مختلف در آمریکا از سیاست ارزی چین به عمل می‌آورند، تابع نحوه تأثیرپذیری منافع آنهاست و دولت نیز باید مواضعی اتخاذ کند که منافع ملت را به بهینه‌ترین نحو تأمین کند. همچنین، لازم به ذکر است که چین پس از اینکه در ژوئیه ۲۰۰۵ اصلاحاتی در سیاست ارزی خود به عمل آورد، ارزش پولش حدود ۲۲ درصد افزایش یافت. در حالی که قبلاً (از ۱۹۹۴ تا ژوئیه ۲۰۰۵)، هر دلار آمریکا معادل ۸/۲۸ یوان بود، این رقم ۲۲ درصد کاهش یافت. در سیستم جدید ارزی چین، نرخ یوان در محدوده مشخصی شناور است، هر چند که در عمل، طی چند سال اخیر، تغییر شگرفی در آن ایجاد نشده، به گونه‌ای که در ماه‌های آغازین ۲۰۰۹، هر دلار حدوداً معادل ۶/۸ یوان بود. در مجموع، به رغم چنین اصلاحاتی، سیاست ارزی چین همچنان مباحثه‌انگیز است و همچنان، بسیاری از نخبگان اقتصادی و سیاسی آمریکا، آن را غیرمنصفانه و مختل‌کننده تعادل تجاری می‌دانند (رک:

(Morrison, Decemberz, 2009)

مسأله مهم بعدی که موجب بروز مجادلاتی بین ایالات متحده و چین شده، سطح پایبندی چین به رژیم حقوق مالکیت فکری است. طی دو دهه اخیر، آمریکا بارها چین را به دلیل عدم پایبندی به حقوق مالکیت فکری سرزنش کرده و حتی از تهدید به تحریم‌های تجاری صحبت به میان آمده است. پس از الحاق چین به سازمان جهانی تجارت، این کشور موافقت

خود را با الزامات حقوق مالکیت فکری سازمان اعلام کرد و در این راستا، گام‌های جدی‌تری برداشت. با این حال، هنوز در آمریکا این نظر وجود دارد که چین نیازمند گام‌های بیشتری تا تعهد کامل به چارچوب‌های حقوق مالکیت فکری است. شرکت‌های آمریکایی مدعی‌اند تخطی چین از حقوق مالکیت فکری، در سال‌های اخیر تشدید شده و حکومت چین در عمل به تعهدات خود مبنی بر پیگرد قانونی مخاطیان، بهبود عملکرد نهادهای حافظ حقوق مالکیت فکری و مسدودسازی مجاری نقض این حقوق کوتاهی می‌کند. در این راستا، آمریکا تا به حال یکی دو بار از چین به خاطر نقض حقوق مالکیت فکری در چارچوب مکانیسم حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت شکایت کرده که به تبع آن، سازمان آمریکا را مجاز به اعمال مجازات‌هایی علیه چین کرده است (Morrison, October 7, 2008: 17-23). این مسأله همچنان باقیست و شرکت‌های مختلفی در آمریکا ادعا می‌کنند از بابت سوءاستفاده‌های چینی‌ها زیان‌های سنگینی متحمل شده‌اند. این سوءاستفاده‌ها بیشتر در صنایعی نظیر صنایع تولیدکننده محصولات نرم‌افزاری و فیلم محسوس است.

از دیگر اتهاماتی که از سوی دولت ایالات متحده علیه سیاست‌های اقتصادی چین وارد می‌شود، حمایت‌های سوبسیدی غیرمنصفانه این دولت از برخی صادرات محصولات چینی است که منجر به مجادلاتی در مسایل تجاری دوجانبه شده است. در دسامبر ۲۰۰۸، اداره نمایندگی تجاری ایالات متحده^۱ با متهم‌سازی چین به چنین تخلفی، علیه آن در سازمان جهانی تجارت شکایت کرد. قبل از آن، در مارس ۲۰۰۷، وزارت بازرگانی ایالات متحده از تصمیم اولیه برای به کارگیری حقوق گمرکی جبرانی (از راه‌های مقابله با سوبسید) علیه دو شرکت چینی صادرکننده کاغذ براق به آمریکا خبر داده بود. این تصمیم، در واقع، نوعی بازگشت از سیاست بیست‌وسه‌ساله (از سال ۱۹۸۴) این کشور مبنی بر عدم به کارگیری قوانین حقوق گمرکی جبرانی ایالات متحده علیه اقتصادهای غیربازاری به حساب می‌آید. وزیر بازرگانی وقت، کارلوس ام. گاتیرز^۲ با اشاره به رشد ۱۷۷ درصدی واردات تولیدات کاغذ براق طی سال‌های ۲۰۰۶ - ۲۰۰۵، گفت که با توجه به رشد قابل توجه اقتصاد چین طی دو دهه گذشته،

1 . U.S. Trade Representative (USTR)

2 . Carlos M. Gutierrez

آمریکا نیازمند به کارگیری ابزارهای لازم در برابر رقابت غیرمنصفانه است. این حرکت حاکی از تمایل جدید آمریکا در به چالش کشیدن سیاست‌های تجاری چین و احتمال استفاده از راهکارهای مشابه در حمایت از برخی صنایع آمریکایی نظیر نساجی، فولادوپلاستیک است که به تبع صادرات چین متضرر شده‌اند. البته، پکن چنین اتهاماتی را مغایر با واقعیت دانسته و از سیاست‌های جدید آمریکا به شدت انتقاد کرده است (Dumbaugh, November 20, 2009:10).

مجموع این اختلافات در کنار استراتژی‌های اقتصادی بلندمدتی که دو کشور ترسیم کرده‌اند، آینده مناسبات اقتصادی آنها را در هاله‌ای از ابهام فرو برده است. وابستگی متقابل اقتصادی دو کشور به هم بسیار عمیق است، اما ممکن است همین وابستگی متقابل، مشکل‌ساز باشد. در حال حاضر، بسیاری از درآمدهای ناشی از صادرات چین به آمریکا از طریق خرید اوراق بهادار این کشور، به ایالات متحده بازگشته است. در آغاز سال ۲۰۰۹، کل میزان ذخایر ارزی چین نزدیک به ۲ تریلیون دلار بود. همین پشتوانه باعث شد در جریان بحران مالی جهانی، نوعی فرصت نقش‌آفرینی برای این کشور فراهم گردد. چون بازسازی و رونق‌گرفتن اقتصاد ایالات متحده مستلزم استقراض‌های جدید دولت آن کشور است، تقویت نقش چین به صورت خریدار اسناد و اوراق بهادار دولت آمریکا می‌تواند راهگشا باشد. با این وجود، برخی سیاست‌گذاران این کشور از ریسک‌های احتمالی این فرایند نگرانند. چینی‌ها ممکن است در آینده، در ازای همکاری‌شان، امتیازات سیاسی‌ای را بطلبند که برای آمریکا بسیار سنگین باشد یا حتی ممکن است آنها به دلایلی از ادامه روند خرید اوراق خزانه‌داری دولت آمریکا خودداری کرده و سرمایه‌گذاری خود را با بازگرداندن این اوراق بیرون بکشند. دولت چین بعضاً سیگنال‌های نگران‌کننده‌ای ارائه می‌دهد. از جمله، در ژانویه ۲۰۰۹، نخست‌وزیر چین ون جیابائو^۱ در لندن اعلام کرد که کم و کیف خرید اوراق خزانه‌داری آمریکا، تابع نیازهای چین خواهد بود. این بدان معنی است که چین در صورت لزوم، استراتژی‌های سرمایه‌گذاری خود را تغییر خواهد داد (Ibid: 4-5).

عواملی چون ایجاد محدودیت در برابر واردات محصولات چینی ممکن است دولت چین را به این جمع‌بندی برساند که از سرمایه‌گذاری عظیم در آمریکا به عنوان اهرم فشار علیه این

1 . Wen Jiabao

کشور استفاده کند. تحت تأثیر چنین سناریوهایی است که مقامات آمریکا، بالاخص در دولت اوباما، تلاش می‌کنند مناسبات با چین را مسالمت‌آمیز حفظ کرده و از نیازهای آن به بازار آمریکا به عنوان اهرم فشار استفاده نکنند. به علاوه، دولت چین از آمریکا انتظار دارد از نقش‌آفرینی پررنگ‌تر آن در عرصه مدیریت اقتصاد جهانی حمایت کند. بحران مالی اخیر نیز نشان داد که برای مدیریت اقتصاد جهان، محدودشدن به گروه ۸ کارایی لازم را ندارد. از این‌روست که گروه ۲۰ فعال شده و در قالب آن، فعالیت‌های چین برای تأثیرگذاری بر اقتصاد جهان تقویت گردیده است. با این وجود، این نقد به چین وارد است که رویکرد آن در سیاست‌گذاری اقتصادی جهانی شفافیت لازم را ندارد (Ibid: 5). چنین انتقادی به خصوص از جانب آمریکایی‌ها مطرح می‌شود. چنان که قبلاً نیز اشاره شد، برداشت بسیاری از آنها این است که چین در عمل به موازین تجارت آزاد و بدون تبعیض پایبند نیست، اگرچه خود را در ظاهر مقید معرفی می‌کند.

د. مناسبات اقتصادی طرفین و مسأله ایران

ایالات متحده و چین در کنار گسترش همکاری‌های اقتصادی، درگیر برخی مسایل سیاسی حل‌نشده‌ای هستند که ممکن است به انحاء مختلف تحت تأثیر همکاری‌های اقتصادی طرفین قرار گیرند. برای هریک از این دو قدرت مهم است که بتواند از قابلیت‌های اقتصادی برای پیشبرد خواسته‌های سیاسی استفاده کند. در عین حال، چون وابستگی متقابل آنها تقریباً متوازن است، نمی‌توانند از توانمندی‌های اقتصادی خود به عنوان اهرم سیاسی قوی و تعیین‌کننده استفاده کنند. اگرچه به تبع گسترش مناسبات اقتصادی، تعارضات سیاسی ظاهراً کمرنگ گردیده، اما مشکلات موجود در عمل همچنان باقی مانده‌اند. برای مثال، پس از به قدرت رسیدن اوباما، به‌رغم پیش‌بینی‌های متعدد مبنی بر توان بالای دولت جدید آمریکا در بسیج جامعه بین‌الملل علیه ایران، چینی‌ها چندبار با تشدید تحریم‌ها علیه ایران به خاطر فعالیت‌های هسته‌ای آن مخالفت کرده و بر استفاده هرچه بیشتر از راه‌های دیپلماتیک مسالمت‌آمیز تأکید کرده‌اند. در مقابل، آمریکایی‌ها نیز با حرکت‌هایی چون پی‌گیری قرارداد فروش سلاح به ارزش

۶/۴ میلیارد دلار به تایوان و دیدار اوباما با دالای لاما^۱ رهبر معنوی در تبعید بوداییان تبت (در فوریه ۲۰۱۰)، خشم چینی‌ها را برانگیخته‌اند، به گونه‌ای که دولت چین در اعتراض به قرارداد فروش سلاح به تایوان، سفیر ایالات متحده در پکن را فراخواند. مقامات چین چند بار شرکت‌های آمریکایی فروشنده سلاح به تایوان را تهدید به تحریم کرده و نارضایتی خود را از دیدار اوباما با دالای لاما ابراز نموده‌اند.

مقامات چین، مشکلات سیاسی موجود میان پکن - واشنگتن را ناشی از سیاست‌های مداخله‌گرانه دولت ایالات متحده در امور چین دانسته و مقاومت‌های خود در برابر خواسته‌های سیاسی آمریکا را در چارچوب دفاع از حاکمیت و استقلال خود توجیه می‌کنند. از نظر آنها، تایوان بخشی از چین است که باید مجدداً به سرزمین اصلی چین ملحق شود. همچنین، از نظر آنها، نحوه مدیریت سیاسی کشور و بالاخص، نحوه برخورد با معترضان امری داخلی است که از استقلال و حاکمیت ملی چین ناشی می‌شود. یا حتی به نظر آنها، مناسبات مسالمت‌آمیز چین با کشورهای نظیر کره شمالی و ایران نیز اقتضای منافع ملی آن بوده و در چارچوب استقلال و حاکمیت ملی چین جریان دارد. در مقابل، مقامات آمریکا نیز برآنند که برخی رفتارهای دولت چین نوعی تخطی از هنجارهای جامعه بین‌الملل است و دولت آمریکا در راستای مسئولیتش برای حفاظت از این هنجارها، در امور دولت چین موضع‌گیری می‌کند. در تحلیل کلی واقع‌گرایانه می‌توان گفت دو طرف، درگیر نوعی بازی قدرت هستند. ایالات متحده درصدد تثبیت موقعیت خود به عنوان قدرت هژمونیک است و از این‌رو، خیزش چین آن هم با سیستم سیاسی اقتدارگرا را نگران‌کننده می‌داند. این کشور از چین انتظار دارد در تأمین هزینه‌های نظم و ثبات جامعه بین‌الملل همکاری کند. از منظر دولت آمریکا، بهره‌برداری چین از توسعه همکاری با کشورهای نظیر کره شمالی و ایران، نوعی حرکت غیرمسئولانه و مفت‌سوارانه قلمداد می‌شود که به موقعیت ایالات متحده ضربه می‌زند.

یکی از مشکلات سیاسی مهم بین واشنگتن و پکن، مسأله ایران است. در حالی که طی سال‌های اخیر، ایالات متحده تحت عنوان پرونده فعالیت‌های هسته‌ای غیرصلح‌آمیز ایران، در پی ایجاد جبهه قدرتمند بین‌المللی علیه این کشور بوده، مناسبات پکن - تهران رو به گسترش

است و به خصوص، همکاری‌های اقتصادی آنها تعمیق یافته است. مقامات آمریکا تشدید مجازات‌های بین‌المللی علیه ایران را در چارچوب مسئولیت حفاظت از صلح و امنیت بین‌الملل توجیه می‌کنند و از چین انتظار دارند در چنین مواردی از موضع رقابتی - در راستای اهدافی نظیر احاطه بر بازارها و کنترل منابع انرژی - خودداری کرده و همکاری کنند. آنها انتظار دارند همکاری‌های اقتصادی واشنگتن - پکن موجب توسعه همکاری‌های سیاسی دو طرف شود، به گونه‌ای که چین حاضر شود به خاطر منافع ناشی از مناسبات اقتصادی با ایالات متحده از منافع ناشی از همکاری با ایران صرف نظر کند. البته، چین تا به حال با تصویب چند قطعنامه شورای امنیت که دولت‌ها را به اعمال تحریم‌هایی در قبال فعالیت‌های هسته‌ای و موشکی ایران می‌کند، موافقت کرده، اما در عین حال، مناسبات تجاری‌اش با ایران گسترش یافته است (رک: Ilias, June 15, 2009).

از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۷، حجم تجارت ایران و چین به بیش از ۹ برابر افزایش یافت. در این فرایند، چین به بزرگترین شریک تجاری ایران تبدیل شده است. عمده اقلام صادراتی چین به ایران عبارتند از تجهیزات ماشینی و الکترونیکی و برخی لوازم تسلیحاتی. ایران به محصولات ارزان‌قیمت چینی نیازمند است و بخش قابل توجهی از نیازهای چین را برآورده می‌کند. بیشتر صادرات ایران به چین را نفت و گاز و مواد پتروشیمی تشکیل می‌دهند. در سال ۲۰۰۰، واردات ایران از چین کمتر از یک میلیارد دلار و صادراتش به چین کمتر از ۲ میلیارد دلار بود. این ارقام در سال ۲۰۰۷، به ترتیب به حدود ۸ میلیارد دلار و ۱۲/۱۸ میلیارد دلار رسیدند. چنین افزایشی در رابطه با سایر شرکای تجاری ایران اتفاق نیافتاده است. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۰، میزان واردات ایران از آلمان، حدود ۱/۵ میلیارد دلار بود که این رقم در سال ۲۰۰۷، به کمتر از ۵/۵ میلیارد دلار رسید. از سوی دیگر، میزان صادرات ایران به آلمان حدود نیم میلیارد دلار بود که تا سال ۲۰۰۷ تقریباً ثابت بود و تغییر قابل توجهی در آن اتفاق نیفتاد. اگرچه روابط تجاری ایران با کشورهای چو ژاپن نیز افزایش یافته، اما کمتر از چین بوده است. کلیت این شاخص‌ها نشان می‌دهد ایران طی این سال‌ها سعی کرده مناسبات تجاری خود با کشورهای آسیایی را افزایش داده و وابستگی تجاری به غرب را کاهش دهد (Ibid: 21-22).

روند فوق‌الذکر، در یکی دو سال اخیر نیز استمرار داشته است. بنا به گزارشی که در فوریه ۲۰۱۰ در فایننشال تایمز^۱ منتشر شد، حجم مبادلات تجاری چین با ایران حتی از حجم تجارت کل اتحادیه اروپا با ایران نیز فراتر رفته است. در این گزارش تحلیلی آمده که اگرچه برخی مراکز رسمی، حجم تجارت اتحادیه اروپا و چین با ایران را در سال ۲۰۰۸، به ترتیب ۳۵ میلیارد دلار و ۲۹ میلیارد دلار اعلام کرده‌اند، اما واقعیت این است که حجم تجارت چین با ایران بالاتر است، چرا که بخشی از آن از طریق امارات متحده عربی انجام می‌شود. با احتساب محصولاتی که از طریق امارات مبادله شده، حجم تجارت دو کشور به حدود ۳۶/۵ میلیارد دلار می‌رسد که میزان شراکت تجاری چین با ایران را بیشتر از اتحادیه اروپا نشان می‌دهد. (Bozorgmehr & Dyer, February 8, 2010)

به موازات توسعه همکاری تجاری چین و ایران طی دهه اخیر، همکاری‌های تجاری چین با ایالات متحده نیز افزایش یافته است. حجم مبادلات کالا بین دو کشور از حدود ۱۱۶/۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰، به رقمی در حدود ۳۸۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۷ رسید. این رقم در سال ۲۰۰۸ که نشانه‌های بحران اقتصادی در آمریکا کاملاً آشکار شده بود، به حدود ۴۰۸ میلیارد دلار افزایش یافت. فراگیر شدن بحران در سال ۲۰۰۹، باعث شد سطح تجارت دو طرف تا حدی تنزل یافته و به حدود ۳۶۶ میلیارد دلار برسد (رک: U.S. Census Bureau). پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که با بهبود شرایط اقتصاد جهان، مناسبات تجاری چین و آمریکا مجدداً افزایش یابد، هرچند در مورد شدت و ضعف و استمرار آن طی دهه آتی، نمی‌توان برآورد دقیقی به عمل آورد.

نگاه کلی به شاخص‌های روابط تجاری چین با ایران و ایالات متحده، گویای جایگاه بسیار مهم ایالات متحده است. به علاوه، باید خاطر نشان ساخت که بخش عمده مازاد تجاری چین از بازار آمریکا نشأت می‌گیرد. در چارچوب شاخص‌های فوق‌الذکر، مازاد تجاری چین در برابر ایالات متحده، از حدود ۸۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰، به ۲۵۸/۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۷ و ۲۶۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۸ رسید. سپس، تحت تأثیر بحران اقتصادی، این رقم در سال ۲۰۰۹ به ۲۲۷ میلیارد دلار رسید (رک: Ibid). این در حالیست که بازار ایران چنین کششی

ندارد. به نظر می‌رسد اهمیت روابط تجاری با ایران بیشتر ریشه در مزیت‌های منابع انرژی ایران دارد. در شرایط کنونی، چین تقریباً ۱۱ درصد نیازهای انرژی خود را از ایران تأمین می‌کند (Bozorgmehr & Dyer, February 8, 2010). از سوی دیگر، با توجه به اقتصاد سریع‌رو به رشد چین و در عین حال، مزیت‌های قابل توجه ایران در حوزه انرژی، به نظر می‌رسد نقش ایران در تأمین نیازهای انرژی چین در سال‌های آتی مهم‌تر خواهد شد.

حال در اینجا این سؤال مجدداً مطرح می‌شود که با توجه به مناسبات اقتصادی عمیق رو به رشد واشنگتن - پکن، چرا دو طرف نمی‌توانند در مورد ایران به توافق جامع و پایداری برسند؟ برای رسیدن به پاسخی موجه باید چند مسأله را مورد توجه قرار داد:

- نگاه چین به فعالیت‌های هسته‌ای ایران متفاوت از نگاه غربی‌هاست. چینی‌ها اصولاً آن گونه که مقامات ایالات متحده ادعا می‌کنند، فعالیت‌های هسته‌ای ایران را تهدیدآمیز و خطرناک نمی‌دانند. به علاوه، اگر تهدیدی هم مطرح باشد، متوجه معدود دشمنان آن نظیر اسرائیل است. بنابراین، چین ضرورتی به موضع‌گیری مشابه آمریکا نمی‌بیند.

- چینی‌ها برآنند که برای جلب همکاری ایران باید اولویت را به فعالیت‌های مسالمت‌جویانه دیپلماتیک داد، چرا که کارآمدی بیشتر و هزینه کمتری برای جامعه بین‌الملل دارد. آنها معتقدند گروه ۵+۱ می‌تواند با استفاده از ابزارهای سیاسی و دیپلماتیک، فعالیت‌های ایران را تحت کنترل قرار دهد.

- بدبینی غربی‌ها و خوش‌بینی چین به فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ریشه در نگاه متفاوت آنها به ماهیت انقلاب اسلامی و جمهوری اسلامی دارد. در حالی که از نگاه غربی‌ها به خصوص دولت آمریکا، انقلاب اسلامی و تشکیل سیستم جمهوری اسلامی به عنوان نهاده بحران‌ساز علیه نظم و ثبات سیستم بین‌الملل عمل کرده و به خصوص منافع آنها را مورد تهدید قرار داده، چین انقلاب اسلامی را مصداقی از حرکت‌های آزادی‌بخش ضداستعماری و ضدامپریالیستی تلقی کرده و جمهوری اسلامی را محصول آن می‌داند.

- برخلاف آمریکا که از یک‌دست‌شدن جهان با استانداردهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی غربی حمایت می‌کند، چین حامی نظامی است که در آن سیستم‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی متنوعی وجود داشته باشند. چینی‌ها سوسیالیسم حاکم بر چین را سوسیالیستی با

مشخصه‌های خاص خود می‌دانند و برآنند که در جامعه جهانی باید چنین تفاوت‌ها و تنوع‌هایی به رسمیت شناخته شوند. از این‌رو، مدل جمهوری اسلامی نیز مدلی است که باید به رسمیت شناخته شده و مورد احترام قرار گیرد.

- روابط چین و ایران اصولاً دوستانه و با همکاری متقابل است، در حالی که روابط آمریکا و ایران خصمانه و تنش‌آمیز است. به علاوه، چینی‌ها بر این نظرند که واشنگتن برخورد منصفانه‌ای با موضوع فعالیت‌های هسته‌ای ایران ندارد. سیاست آمریکا در قبال فعالیت‌های هسته‌ای ایران در دوره‌های پیش و پس از انقلاب اسلامی تفاوت آشکار داشته است. هنری کیسینجر زمانی که وزیر خارجه جerald فورد^۱ بود، از هسته‌ای شدن ایران به‌رغم برخورداری‌اش از ذخایر عظیم نفت حمایت می‌کرد و حتی تصریح کرده بود که این قضیه به گسترش فعالیت‌های هسته‌ای نظامی منجر نمی‌شود. در حالی که همین شخص در سال ۲۰۰۵ در روزنامه واشنگتن پست، برای یک کشور تولیدکننده نفت مثل ایران، استفاده از انرژی هسته‌ای را نوعی ائتلاف منابع به حساب می‌آورد (Zarif, 2007:81).

- رویکرد چین و آمریکا به نظم حاکم بر سیستم بین‌الملل متفاوت است. ایالات متحده ابرقدرتی است که در پی تثبیت نوعی نظم هژمونیک تحت رهبری ایالات متحده است، در حالی که چین قدرت در حال خیزش و در حال ظهور است که با نظم تک‌قطبی موافق نیست. از نظر این کشور، نظم حاکم بر سیستم بین‌الملل باید مبتنی بر همکاری و اعتماد متقابل و با احترام به استقلال و حاکمیت دولت‌های مختلف باشد. دولت چین حامی نظم مبتنی بر امنیت دسته‌جمعی عادلانه و مؤثر با هدف پیش‌گیری از نزاع و جنگ است. این چیزی است که هو جیتائو^۲ رئیس‌جمهور چین، طی نشست سران سازمان ملل در ۱۵ سپتامبر ۲۰۰۵ بیان کرد. البته، شاید این گونه موضع‌گیری صرفاً یک سیاست اعلانی باشد، اما آنچه مهم است این است که چینی‌ها با چنین ادبیاتی خواست ایالات متحده را به چالش می‌کشند. در همین راستاست که چین ضمن تلاش برای تقویت سازمان همکاری شانگهای^۳ - که از سوی برخی ناظران به

1 . Gerald Ford

2 . Hu Jintao

3 . Shanghai Cooperation Organization (SCO)

عنوان ناتوی شرق تلقی می‌شود - از همکاری ایران با آن استقبال می‌کند، هرچند در عمل بنا به ملاحظات، ایران هنوز به عنوان عضو رسمی این سازمان پذیرفته نشده است.

- نگاه دو کشور به نقش و عملکرد رژیم‌های بین‌المللی از جمله رژیم کنترل تسلیحات متفاوت است. چینی‌ها برآنند که رژیم کنترل تسلیحات زمانی موفق خواهد بود که جهان، عاری از تسلیحات هسته‌ای شود. آنها ادعا کرده‌اند که در صورت همکاری غرب، چین نیز در جهت برچیدن و امحاء تسلیحات هسته‌ای گام برخواهد داشت. این در حالی است که از منظر دولت آمریکا، حذف تسلیحات هسته‌ای از سیاست دفاعی این کشور امکان‌پذیر نیست. دولت آمریکا حتی بنا به ملاحظات، به مدرنیزه کردن هرچه بیشتر تسلیحات هسته‌ای‌اش اقدام کرده است. اقدام دولت آمریکا در نقض تعهدات پیمان ای. بی. ام^۱، از نظر دولت چین حرکتی غیرصادقانه و یک‌جانبه‌گرایانه تعبیر شده است. به علاوه، چینی‌ها در موارد مختلف، دولت ایالات متحده را به نقض حقوق بین‌الملل متهم کرده‌اند. آنها حمله به عراق در سال ۲۰۰۳ بدون مجوز صریح شورای امنیت را مصداقی از این تخلف به حساب آورده‌اند. از منظر چینی‌ها، قدرت‌های بزرگ باید در مورد مسأله جلوگیری از گسترش تسلیحات هسته‌ای منصفانه عمل کنند. به نظر آنها، ایالات متحده در مواجهه با هسته‌ای‌شدن دوستان و دشمنان خود تبعیض‌آمیز عمل می‌کند. بر این اساس، برآنند که چین باید در همکاری با آمریکا در قالب رژیم‌های بین‌المللی، محتاط عمل کند.

مجموع عوامل فوق‌الذکر را باید در کنار وزن و جایگاه اقتصادی چین در نظر گرفت. اگرچه حجم مبادلات اقتصادی چین و آمریکا بسیار بیشتر از چین و ایران است، اما وابستگی متقابل دو قدرت به قدری عمیق و پیچیده است که به نظر نمی‌رسد واشنگتن در شرایط فعلی حاضر شود به خاطر مسأله ایران در روند همکاری اقتصادی با چین اختلال ایجاد کند. این چیزی است که چینی‌ها به خوبی از آن آگاهی دارند. اگر آمریکا بخواهد در قبال چین از سلاح اقتصادی استفاده کند، مسلماً خود نیز آسیب خواهد دید. بنابراین، مقامات ایالات متحده تلاش می‌کنند از مجاری دیگری چین را تحت فشار قرار دهند که قبلاً به دو نمونه اخیر یعنی قرارداد فروش سلاح به تایوان و دیدار با دالای لاما اشاره گردید. چین نیز در مقابل، به استفاده از

گزینه‌هایی چون ادامه همکاری با ایران و مقاومت در موضوع پرونده هسته‌ای روی می‌آورد. بنابراین، دو طرف همچنان در قبال یکدیگر به اصل تفکیک همکاری‌های اقتصادی از اختلافات سیاسی - امنیتی پایبندند.

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که در آینده، آیا همکاری‌های اقتصادی به تعمیق همکاری‌های سیاسی - امنیتی منجر خواهد شد یا اینکه تعارض‌ها و اختلافات سیاسی - امنیتی به اختلال در همکاری‌های اقتصادی می‌انجامد؟ به نظر می‌رسد حداقل در کوتاه‌مدت، مناسبات اقتصادی دو کشور استمرار خواهد یافت و ممکن است در مواردی، به کاهش اختلافات سیاسی - امنیتی منجر گردد. دولت چین در سیاست خارجی هویت مشخص و منسجمی ندارد. چینی‌ها در عین حال که به واسطه شرایط تاریخی خاص - نظیر مستعمره شدن، تحولات انقلابی ضد استعماری و مواجهه با فشارهای سنگین قدرت‌های برتر در دوره پس از انقلاب - هویت جهان‌سومی دارند، به واسطه شرایط خاص دیگری - نظیر توسعه فزاینده صنعتی‌شدن، اقتصاد سریعاً روبه رشد، ورود به کمپ قدرت‌های برتر جهانی و برخورداری از تسلیحات هسته‌ای - متمایل به معرفی شدن به عنوان دولت قدرتمند و تأثیرگذار بر امور جهانی هستند و از این‌رو، ناگزیر از رعایت قواعد بازی محافظه‌کارانه جاری میان قدرت‌های جهانی می‌باشند. چینی‌ها تابع منافع ملی خود هستند و این منافع گاه ممکن است در هم‌سویی با ایران و گاه در هم‌سویی با قدرت‌های برتر در جبهه‌گیری علیه ایران تعریف شود. حفظ روابط اقتصادی با ایران برای دولت چین وسوسه‌انگیز است، اما به نظر می‌رسد اقتضای منافع کلان و استراتژیک چین، در نهایت، در عدم تعارض با آمریکا تعریف خواهد شد. این واقعیت در تحولات سال‌های گذشته به خوبی خود را نشان داده است. جمع‌بندی حاصل از این گزاره‌ها این است که مقاومت چین در برابر آمریکا مقطعی بوده و با حصول امتیازات مورد نظر از طرف مقابل شکسته خواهد شد.

مناسبات چین و ایالات متحده آمیخته با مسایل متعدد رقابت‌انگیز و اختلاف‌زاست، اما همکاری هنوز جریان اصلی روابط دو کشور را تشکیل داده و آنها به ویژه در عصر جهانی‌شدن، بر ضرورت آن تأکید دارند. چنان‌که قبلاً اشاره شد، واشنگتن نیز گام‌های مهمی برای جلب اعتماد چین و تعمیق روند همکاری با این کشور در ابعاد مختلف اقتصادی و

امنیتی برداشته است. به عنوان نمونه، آمریکا در مواجهه با سازمان همکاری شانگهای، به جای اتخاذ موضع تقابلی و تنش ساز، به تعامل مسالمت آمیز و همکاری روى آورده است. ایران سالهاست برای عضویت در این سازمان تلاش می کند، اما همواره با مانع آمریکا روبه روست. برخی صاحب نظران برآنند که با توجه به اینکه آمریکا از مسایل آسیای مرکزی حذف شدنی نیست، سازمان شانگهای ناچار از پذیرش این کشور به عنوان عضو ناظر است. در این صورت، چشم انداز اعتماد متقابل چین و ایالات متحده نیز مثبت است (Marketos, 2009). ایالات متحده، بازیگر ذی نفوذ و فعال در آسیای مرکزی است و چین برای اینکه بتواند به عنوان قدرت هدایتگر در این منطقه نقش آفرینی کند، ناگزیر از تعامل مسالمت آمیز و همکاری با این قدرت فرامنطقه ای است.

در نهایت، مسأله ایران به عنوان یکی از مسایل مورد اختلاف و در عین حال قابل مدیریت در مناسبات واشنگتن - پکن باقی می ماند. اگر مسایل مورد اختلاف بین این دو قدرت را به دو دسته مسایل مزمن و مسایل قابل حل و فصل تقسیم کنیم - ضمن اینکه همکاری را به مثابه جریان اصلی مناسبات طرفین در نظر بگیریم - پرونده ایران به عنوان یکی از مسایل قابل حل و فصل به نظر می آید. اگرچه دو کشور تلاش کرده اند جریان همکاری های اقتصادی را از مسایل سیاسی - امنیتی مورد اختلاف تفکیک کنند، اما وابستگی متقابل فزاینده ای که در عرصه اقتصادی ایجاد شده، خواسته یا ناخواسته بر تفاهم آنها در مسایل غیراقتصادی اثر مثبت می گذارد. چینی ها در شرایط فعلی، انگیزه ای برای تقابل در دسر ساز در برابر آمریکا ندارند. آنها به دنبال تثبیت و پذیرفته شدن موقعیت چین به عنوان قدرت جهانی مسئولیت پذیر هستند. بر این اساس، جلب اعتماد سایر قدرت های جهانی و در رأس آنها آمریکا برای دولت چین بسیار بااهمیت است. چنین وضعی، نشان دهنده این واقعیت است که هویت جهان سومی چین تحت الشعاع هویت قدرت جهانی آن می باشد.

نتیجه گیری

در حال حاضر، توسعه همکاری های اقتصادی ایالات متحده و چین با تعمیق وابستگی متقابل بین طرفین، سطح تفاهم و همسویی آنها را در امور مختلف جهانی تقویت می کند.

مسئله ایران نیز مسأله‌ای است که دو قدرت در چارچوب رژیم بین‌المللی کنترل تسلیحات در باب آن مذاکره و چانه‌زنی می‌کنند. اگر شاهد برخی اختلافات و مقاومت‌های چین در برابر آمریکا در خصوص توسعه مجازات‌ها علیه ایران هستیم، این به معنی تضاد استراتژیک عمیق و حاد در روابط واشنگتن - پکن نیست. چین به واسطه برخی منافع و ملاحظات متفاوتی که دارد، ضرورتی به هم‌سویی بی‌قید و شرط با آمریکا نمی‌بیند و بر آن است که در ازای این هم‌سویی می‌تواند امتیازات بیشتری را از طرف مقابل طلب کند.

سناریوی تضاد و برخورد استراتژیک جدی بین واشنگتن و پکن - که بیشتر از سوی برخی صاحب‌نظران با گرایش‌های مارکسیستی یا رئالیستی مطرح می‌شود - حداقل در کوتاه مدت محتمل نیست. در کوتاه‌مدت و حتی شاید میان‌مدت، سناریوهای عمده در باب کم و کیف مناسبات دو قدرت عبارتند از ادامه وضع موجود و توسعه همکاری‌های اقتصادی که به تبع آن، اختلاف نظرهای موجود در حوزه‌های سیاسی - امنیتی نیز به طرز محسوسی تخفیف می‌یابد. سناریوی دوم می‌تواند آثار زیان‌باری بر منافع ایران به جای گذارد. این آثار سوء، صرفاً در حوزه‌های سیاسی - امنیتی نیست، بلکه در حوزه‌های اقتصادی نیز ممکن است آثار مشابهی داشته باشد. به عنوان مثال، اگر دولت چین با خواسته آمریکا مبنی بر افزایش ارزش پول داخلی موافقت کند، محصولات چینی با قیمت بالاتری وارد ایران می‌شوند و دست دولت در مهار تورم از طریق واردات کوتاه‌تر خواهد شد. در شرایط موجود، گزینه سیاستی مهمی که برای ایران مطرح می‌شود این است که تا حد امکان از محدود کردن وابستگی تجاری به چین خودداری کرده و مجاری وابستگی‌های خود را متنوع سازد. اگر هدف درازمدت، توسعه صادرات غیرنفتی به تبع گسترش صنعتی شدن باشد، تقویت ارزش پول چین به نفع ایران است، اما بازهم محدود کردن فرصت‌های بازاری برای صادرات ایران به چین نیز ریسک بالایی دارد. در هر صورت، به نظر می‌رسد چه در قضیه فعالیت‌های هسته‌ای و چه در سایر مسایل سیاسی - امنیتی موجود میان ایران و آمریکا، ایران نیازمند چانه‌زنی متوازن با کلیه قدرت‌های طرف مقابل است. تجربه نشان داده سیاست کسب حمایت استراتژیک از یک قدرت برای مقاومت مستمر در برابر ایالات متحده، دستاورد مورد انتظار را به دنبال ندارد.

منابع

- فوت، روزمیری (۱۳۸۶): «راهبردهای چین در جهان تحت رهبری آمریکا: همسویی و اتکای به خود»، ترجمه خدیجه حیدری، *گزارش راهبردی*، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- کولکمان، مایکل (۱۳۸۴): «سیاست ایالات متحده در قبال چین»، ترجمه بهزاد لفورکی، *گزارش راهبردی*، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- Gilpin, Robert (1987); *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton Univ.
- Keohane, Robert (1984); *O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World political Economy*. Princeton: Princeton Univ.
- Wallerstein, Immanuel. (1979); *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge Univ.
- Dumbaugh, Kerry (2009); "China- U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. policy", *CRS Report for Congress* (November 20). Available: fpc. State.gov
- Zhu, Zhiqun. (2006); *Us – China Relations in the 21st Century: Power Transition and Peace*. New York: Routledge.
- Tnornburn, John and Jude Howell (1995); "Trade and Development: The Political Economy of China's Open Policy", Robert Benewick & Paul Wingrove. *China in the 1990s*. Basingstoke: Macmillan.
- Saich, Tony (2004); *Governance and Politics of China*, Second Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morrison, Wayne M. (2008); "China – U.S Trade Issues". *CRS Report Por Congress* (October 7). Available: assets.opencrs.com
- Bown, Chad P. (2009); "U.S. – China Trade Conflicts and the Future of the WTO". *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 33: I (Winter / Spring), pp. 27-48. Available: fletcher.tufts. edu.
- Mckee, Michael. (2009); "Geithner Refrains from Labeling China a Manipulator". *Bloomberg. com*, (April / 16), Available: www. bloomberg.com.
- Morrison, Wayne M. (2009); "China's Currency: A Summary of the Economic Issues", *CRS Report for Congress*. (December 7). Available: www.fas.org
- Ilias, Shayerah. (2009); "Iran's Economic Conditions: U.S. Policy Issues", *CRS Report For Congress* (June 15). Available: www.fas.org.
- Bozorgmehr, Najmeh and Geoff Dyer (2010); "China Overtakes EU as Iran's Top Trade Partner", *Financial Times* (February 8). Available: www. ft. com.
- U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Data Dissemination. "Trade in Goods (Imports, Exports, and Trade Balance) With China", [www. census. gov / foreign – trade/balance / c 5700.html](http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html) # 2009.

- Zarif, Mohammad Javad(2007); "Tackling the Iran – U.S. Crisis: The Need for a Paradigm Shift". *Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2.
- Marketos, Thrassy N. (2009); *China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*, London and NY: Routledge.

حضور ناتو در افغانستان و چالش‌های پیش‌روی آن

تاریخ ارائه: ۱۳۸۹/۲/۲۰

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۴/۲

مجید بزرگمهری*

چکیده

پس از ۱۱ سپتامبر، نخستین کشوری که به عنوان مأمن طالبان و گروه‌های حامی القاعده مورد هجوم نیروهای ائتلاف غرب به سرکردگی آمریکا قرار گرفت، افغانستان بود. پس از آن، در سال ۲۰۰۳، ناتو عملاً فرماندهی نیروهای بین‌المللی حاضر در افغانستان را بر عهده گرفت. این مقاله، با بررسی روند حضور نیروهای ناتو در افغانستان و ترکیب آنها و همچنین، پراکندگی جغرافیایی نیروهای هریک از اعضای ناتو در این کشور، به چالش‌های فراروی نیروهای ناتو در افغانستان می‌پردازد. این چالش‌ها را می‌توان در سه سطح ساختاری، منطقه‌ای و داخلی بررسی نمود. در سطح ساختاری، چالش‌ها عمدتاً حول محور اختلاف اعضا بر سر وظایف کشورها، تفاسیر حقوقی و ناهماهنگی میان نیروها شکل گرفته‌اند. کلیدواژه‌ها: ناتو، افغانستان، تروریسم، مشکلات ساختاری، نظام منطقه‌ای، امنیت داخلی

* استادیار علوم سیاسی دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره)

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال سیزدهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۹ • شماره مسلسل ۴۸

مقدمه

به دنبال حادثه ۱۱ سپتامبر و در پی عدم توجه طالبان به اولتیماتوم ایالات متحده در خصوص تحویل سران القاعده به این کشور، نیروهای نظامی آمریکا به همراه نیروی نظامی ۱۱ کشور دیگر (عمدتاً کشورهای عضو ناتو) با استناد به قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۶۸ مبارزه با تروریسم شورای امنیت سازمان ملل، تهاجم گسترده‌ای را به افغانستان آغاز کردند که نتیجه آن سقوط حکومت طالبان در کابل بود.

پس از سقوط طالبان در پاییز سال ۱۳۸۰ (۲۰۰۱)، اجلاس بن که با حضور نیروهای سیاسی و نظامی مخالف طالبان، برای تعیین تکلیف دولت جانشین طالبان تشکیل یافته بود، روندی سه مرحله‌ای را برای استقرار دولت جدید افغانستان پیش‌بینی نمود. این روند از تشکیل ساختار موقت شش‌ماهه با عنوان «اداره موقت افغانستان» آغاز می‌شد و پس از گذار از مرحله «دولت انتقالی»، به مرحله نهایی که در آن ساختارهای نوین دولتی بر اساس قانون اساسی جدید افغانستان تشکیل می‌شد، ختم می‌گردید.

موافقنامه بن دارای دو ضمیمه بود که یکی به موضوع تأمین امنیت افغانستان در دوران موقت و انتقالی و دیگری، به موضوع نقش سازمان ملل متحد در دوره موقت اختصاص داشت. بر اساس ضمیمه اول موافقنامه بن، مقرر می‌گردید تا زمان تشکیل نیروهای نظامی (ارتش ملی) و امنیتی افغانستان، نیروهایی از طرف سازمان ملل متحد، مسئولیت حفظ امنیت دولت موقت و انتقالی را بر عهده گیرد. نیروهایی که بدین شکل تشکیل شد، عنوان نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت افغانستان (ایساف)^۱ را به خود گرفت.

ناتو عملاً در اوت ۲۰۰۳، فرماندهی نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت (ایساف) را بر عهده گرفت. افغانستان اولین کشوری است که ناتو خارج از قلمرو سنتی خود (اروپا و آمریکای شمالی) به آن وارد شد.

ورود ناتو به افغانستان، اگر چه به آرامی و با استقبال نسبی همراه بود، اما تداوم حضور آن در افغانستان با چالش‌های متعددی مواجه است. از منظر آمریکایی‌ها (گزارش تحقیقاتی کنگره

1. International Security Assistance Force

آمریکا)، حضور ناتو در افغانستان عملاً آزمونی برای این سازمان است تا توانایی‌های خود را در منطقه‌ای خارج از اروپا به محک زده و نقاط ضعف و قوت خود را ارزیابی نماید. (Morelli, 2009: 1)

از منظر بسیاری از کشورها، توفیق یا ناکامی ناتو در افغانستان با حیثیت آمریکا و مجموعه کشورهای قدرتمند غربی و نظام هژمونی آنها گره خورده است. در این مقاله، درصددیم پس از ترسیم وضعیت فعلی حضور ناتو در افغانستان، از زاویه جغرافیایی و قوای کشورهای مختلف، بر پایه اسناد معتبر، چالش‌هایی که ناتو با آن مواجه است را ارزیابی نمائیم.

الف. حضور ناتو در افغانستان

پس از حمله نیروهای ایالات متحده به افغانستان، بلافاصله بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و پس از آنچه شکست کامل حکومت طالبان تصور می‌شد، رهبران افغان در ۵ دسامبر ۲۰۰۱ در کنفرانس بن گرد هم آمدند تا روند بازسازی افغانستان را پی‌ریزی نمایند. بر اساس موافقتنامه بن، حکومتی انتقالی در افغانستان تشکیل شد تا اوضاع این کشور را مدیریت کرده و امنیت را برقرار نماید. در ضمیمه شماره ۱ موافقتنامه بن، از شورای امنیت سازمان ملل تقاضا شده است تا تشکیل و آغاز به کار ارتش ملی افغانستان که قادر باشد کنترل امنیت این کشور را بر عهده بگیرد، شورا نیروهایی برای تأمین امنیت کابل و نواحی اطراف آن به افغانستان اعزام کند تا دولت انتقالی قادر باشد به وظایف خود عمل نماید (S/Res/1154, 2001). در ۲۰ دسامبر ۲۰۰۱، شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۳۸۶، اعزام نیروهای چندملیتی به کابل و نواحی اطراف آن را اعلام نمود (S/Res/1386, 2001).

بر این اساس، در اولین مرحله، ایساف تحت فرماندهی انگلیس و با کمک ۱۸ کشور دیگر شکل گرفت. پس از آن، در ۲۰ ژوئن ۲۰۰۲، طبق قطعنامه ۱۴۱۳ شورای امنیت، فرماندهی نیروهای ایساف به ترکیه و سپس در فوریه ۲۰۰۳، طبق قطعنامه ۱۴۴۴ این شورا، هدایت نیروهای ایساف به صورت مشترک به آلمان و هلند سپرده شد. قبل از انتقال فرماندهی این نیروها به آلمان و هلند، این دو کشور که از اعضای ناتو می‌باشند، از این سازمان درخواست کردند در انجام وظایف خود به منظور هدایت نیروهای بین‌المللی در افغانستان، آنها را یاری

نماید. به همین منظور، ناتو با تصویب درخواست آلمان و هلند، توسط ستاد فرماندهی نیروهای متحد خود در اروپا (SHAPE)، کنفرانسی را در رابطه با حمایت از این دو کشور برگزار کرد.

در ماه فوریه ۲۰۰۳، آلمان و هلند به صورت مشترک هدایت نیروهای ایساف را برعهده گرفتند، اما مشکلاتی که در رابطه با مدیریت دوره‌ای (دوره‌های ۶ ماهه) این نیروها وجود داشت -- یافتن کشوری جایگزین که هم خواستار بر عهده گرفتن هدایت نیروهای ایساف بوده و هم توانایی انجام این مهم را داشته باشد -- ناتو را بر آن داشت تا به درخواست سازمان ملل و حکومت انتقالی افغانستان، فرماندهی این نیروها را خود برعهده بگیرد. در ۱۶ آوریل ۲۰۰۳، شورای آتلانتیک شمالی، طرح حمایت ناتو از نیروهای حافظ صلح بین‌المللی در افغانستان را تصویب کرد تا در کمتر از ۳ ماه، اولین یگان‌های نظامی ناتو وارد کابل شوند. بدین ترتیب، در ۱۱ آگوست ۲۰۰۳، ناتو رسماً هدایت نیروهای ایساف را بر عهده گرفت تا دامنه عملکرد پیمان آتلانتیک شمالی را به ورای مرزهای خود گسترش دهد.

هدایت سیاسی و هماهنگی کلی نیروهای ایساف به وسیله عالی‌ترین رکن ناتو، شورای آتلانتیک شمالی، انجام می‌شود و بر اساس سیاست‌های اتخاذشده توسط این شورا، هدایت و کنترل استراتژیک این نیروها بر عهده قرارگاه عالی عملیاتی ناتو یعنی ستاد فرماندهی نیروهای متحد در اروپا مستقر در بلژیک است (Morelli, 2009: 21).

مأموریت نیروهای ناتو- ایساف در افغانستان تا اکتبر ۲۰۰۳ تنها به کابل و نواحی اطراف آن محدود می‌شد، اما پس از مذاکرات انجام‌شده بین حامد کرزای، رئیس‌جمهور موقت افغانستان و دبیر کل سابق ناتو، لرد رابرتسون و طبق قطعنامه ۱۵۱۰ شورای امنیت، دامنه فعالیت ایساف به فراتر از کابل رفت تا تمام افغانستان را در بر گیرد. بدین ترتیب، مأموریت نیروهای ناتو در قالب نیروهای بین‌المللی ایساف به تمام سرزمین افغانستان گسترش یافت تا منطقه‌ای در حدود ۶۵۰۰۰۰ کیلومتر مربع را در بر بگیرد. (دیپلماسی ایرانی. سند اینترنتی)

ناتو در چهار مرحله از ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۶، قوای خود را در سراسر افغانستان گسترش داد و برنامه عملیاتی خود را برای پنج مرحله پیش‌بینی کرد. مرحله نخست شامل ارزیابی و آماده‌سازی قوا بود که در دوره حضور ناتو در کابل طی گردید. مرحله دوم به گسترش ناتو

در سراسر افغانستان اطلاق می‌شود که در سال ۲۰۰۶ کامل شد. سه مرحله پایانی شامل ایجاد ثبات، انتقال قدرت به مقامات محلی و در نهایت، خروج از این سرزمین بود (Bowman, S. 2010) و مشکلات اساسی ناتو در مرحله سوم ظهور یافت.

شورای امنیت در قطعنامه ۱۸۸۳، در ۲۳ سپتامبر ۲۰۰۸، مجدداً هدایت ایساف را توسط ناتو تصویب کرد و از ناتو خواست اقدامات لازم را برای تأمین امنیت، حاکمیت قانون و نظم، ارتقاء حکمرانی خوب و توسعه، اصلاح نظام دادگستری، آموزش قوای پلیس و ارتش ملی و کمک به مقامات محلی برای مقابله با مواد مخدر را به عمل آورد (Morelli, V, 2009 : 1).

۱. سازماندهی نیروهای ناتو در افغانستان

– مرکز فرماندهی ایساف: این مرکز در کابل مستقر است و وظیفه هماهنگی بین ایساف و نمایندگی سازمان ملل در افغانستان، حکومت افغانستان، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی فعال در این کشور را بر عهده دارد.

– قرارگاه‌های فرماندهی منطقه‌ای: پنج قرارگاه فرماندهی منطقه‌ای، وظیفه هدایت نیروهای ایساف را بر عهده دارند: شمال، غرب، شرق، جنوب و مرکز. هریک از این قرارگاهها تحت فرماندهی یکی از کشورهایی است که در آن منطقه نیروهای عمده‌ای را مستقر کرده است.

– تیم‌های بازسازی منطقه‌ای (PRT): این تیم‌ها متشکل از نیروهای نظامی و غیرنظامی می‌باشند که وظیفه کمک به حکومت افغانستان در بازسازی این کشور، گسترش کنترل حکومت بر مناطق مختلف کشور و برقراری امنیت در این مناطق را برعهده دارند. هدایت این تیم‌ها بر عهده هریک از کشورهای عضو ناتو می‌باشد، اما فرماندهی نیروهای نظامی آنها بر عهده مرکز فرماندهی ایساف و در سطح منطقه‌ای، بر عهده قرارگاه‌های فرماندهی منطقه‌ای می‌باشد. اولین تیم بازسازی منطقه‌ای، در دسامبر ۲۰۰۲ آغاز به کار کرد و درحال حاضر، ۲۶ تیم بازسازی منطقه‌ای در افغانستان فعال هستند.

نقشه (۱): فرماندهی‌های منطقه‌ای، پنج‌گانه (وضعیت ۲۰۰۷) (خرمی، ۱۳۸۷)



جدول (۱): فرماندهی‌های قوای کشورهای مختلف در مناطق پنج‌گانه

(ژانویه ۲۰۰۹) (Report to Congress, 2009:28)

منطقه پایتخت	منطقه شرق	منطقه جنوب	منطقه غرب	منطقه شمال
فرانسه	آمریکا	هلند	ایتالیا	آلمان
ایتالیا	فرانسه	آمریکا	اسپانیا	سوئد
ترکیه	جمهوری چک	دانمارک	آمریکا	مجارستان
	نیوزلند	استونی	لیتوانی	نروژ
	ترکیه	کانادا		
		استرالیا		
		رومانی		

این نیروها متشکل از نیروهای تمامی ۲۶ کشور عضو ناتو و ۱۴ کشور دیگر می‌باشند که به اصطلاح «کشورهای شریک» ناتو خوانده می‌شوند؛ کشورهایی مانند استرالیا، نیوزیلند، آذربایجان، اردن و سنگاپور. اعضای تیم‌ها معمولاً بین ۵۰ تا ۱۰۰ نفر در نوسان هستند. بر پایه آمار رسمی در مارس ۲۰۰۸، تعداد ۵۴ طرح عملیاتی این تیم‌ها به انجام رسید، ولی ۱۹۹ طرح در مراحل اجرایی است (Morelli, 2009: 12).

تیم‌های بازسازی استانی دارای شرح وظایف زیاد و پراکنده‌ای هستند که شامل کمک به توسعه بازار محلی و منطقه‌ای، کمک به توسعه بخش خصوصی، کمک به بازسازی زیربنای اقتصادی و اجتماعی، کمک به توسعه کشاورزی، ارائه آموزش‌های متنوع از نظامی و امنیتی گرفته تا سوادآموزی و درمانی می‌شوند، البته، مهمترین وظیفه این تیم‌ها آموزش قوای ملی پلیس و ارتش است (Report on Progress Toward, 2010:15).

- تعداد نیروهای ناتو در افغانستان (مجموع ایساف و قوای آمریکا در سال ۲۰۱۰):

تعداد نیروهای حاضر در افغانستان بر حسب کشور، در تاریخ ۱۶ آوریل ۲۰۱۰، عبارت بود از ۲۵۰ نفر از آلبانی، ۴۰ نفر از آرمستان، استرالیا ۱۵۵۰ نفر، اتریش ۳ نفر، آذربایجان ۹۰ نفر، بلژیک ۵۹۰ نفر، بوسنی هرزگوین ۱۰ نفر، بلغارستان ۵۲۵ نفر، کانادا ۲۸۳۰ نفر، کرواسی ۲۸۰ نفر، جمهوری چک ۴۶۰ نفر، دانمارک ۷۵۰ نفر، استونی ۱۵۵ نفر، فنلاند ۱۰۰ نفر، فرانسه ۳۷۵۰ نفر، گرجستان، ۱۷۵ نفر، آلمان ۴۶۶۵ نفر، یونان ۷۰ نفر، مجارستان ۳۳۵ نفر، ایسلند ۴ نفر، ایرلند جنوبی ۷ نفر، ایتالیا ۳۳۰۰ نفر، اردن ۶ نفر، لاتویا ۱۱۵ نفر، لیتوانی ۱۴۵ نفر، لوکزامبورگ ۹ نفر، مغولستان ۴۰ نفر، مونته نگرو ۳۰ نفر، هلند ۱۸۸۵ نفر، نیوزلند ۲۲۵ نفر، نروژ ۴۷۰ نفر، لهستان ۲۵۱۵ نفر، پرتغال ۱۰۵ نفر، رومانی ۱۰۱۰ نفر، سنگاپور ۴۰ نفر، اسلواکی ۲۳۰ نفر، اسلونی ۷۵ نفر، اسپانیا ۱۲۷۰ نفر، سوئد ۴۸۵ نفر، مقدونیه ۲۱۵ نفر، ترکیه ۱۷۹۵ نفر، اوکراین ۱۰ نفر، امارات متحده عربی ۲۵ نفر، انگلستان ۹۵۰۰ نفر، آمریکا ۶۲۴۱۵ نفر. رقم کل نفرات کشورهای عضو اتحادیه اروپا ۳۲۰۵۴ نفر و تعداد نفرات از سایر کشورها برابر ۷۰۵۰۰ می‌باشد. رقم کل برابر ۱۰۲۵۵۴ است (http://www.isaf.nato.int/images).

ب. تداوم ناامنی در افغانستان و تشدید آن از ۲۰۰۷

به دنبال شکست طالبان در افغانستان، این فرض وجود داشت که وضعیت کشور به حالت آرامش و ثبات سیاسی سوق پیدا خواهد کرد، اما حوادث بعدی نشان داد گروه طالبان و القاعده هنوز در افغانستان و حتی در پاکستان فعال هستند و زمینه‌های تروریسم در حال گسترش است. در سه سال اخیر، حملات طالبان از نظر کمی و تعداد و کیفی و شدت تهاجم افزایش داشته است. نیروهای شبه‌نظامی طالبان، روش‌های تله انفجاری و یا بمب‌گذاری‌های انتحاری را شدت بخشیده‌اند. در گزارش تیم مطالعه افغانستان در مرکز مطالعات ریاست جمهوری آمریکا آمده که سال ۲۰۰۷، مرگبارترین سال برای نیروهای آمریکا و ناتو بوده است. (Report of the Afghanistan Study, 2008:17)

گزارش‌های دیگر از وخیم‌تر بودن اوضاع حکایت می‌کند. بر پایه گزارش ارائه‌شده به گنگره آمریکا در سال ۲۰۰۸، عملیات ضد ناتو از سوی طالبان گسترش بیشتری داشته است. بر پایه این گزارش، درصد اقدامات تروریستی علیه مردم افغانستان، ۳۰ درصد و علیه قوای آمریکا، ۴۰ درصد در مقایسه با سال ۲۰۰۷ افزایش داشته است. این گزارش مدعی است سال ۲۰۰۹، مرگبارترین سال برای متحدان ناتو بوده است (Morelli, 2009 : 2).

جدول (۲): تعداد عملیات خرابکارانه و تروریستی در افغانستان

بین اکتبر ۲۰۰۹ تا مارس ۲۰۱۰ (NATO Secret CIDNE : 40)

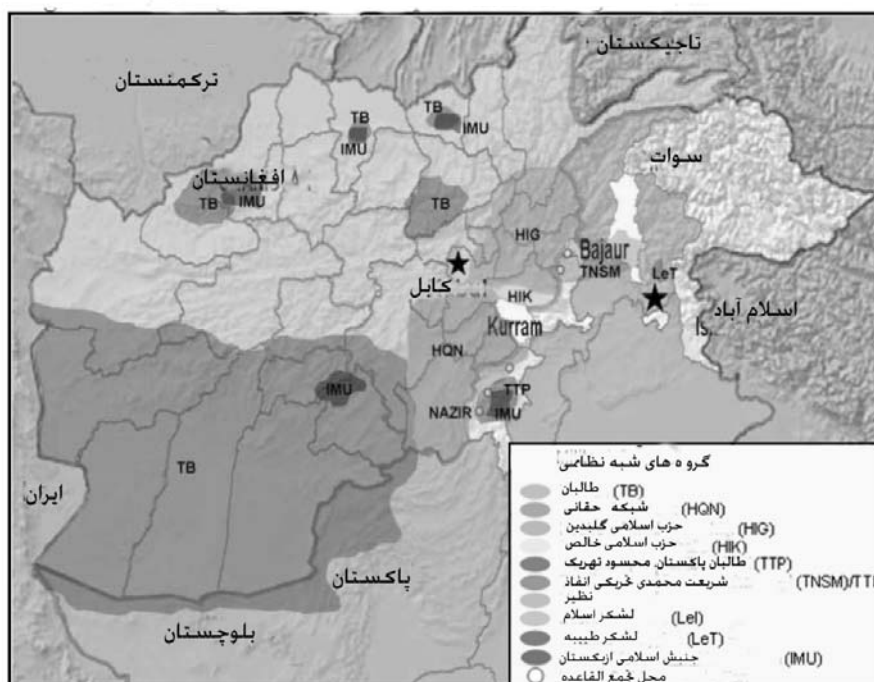
فرماندهی منطقه‌ای	حمله انتحاری	تله انفجاری	آتش غیرمستقیم	آتش مستقیم	کل
جنوب	۱۲۳	۳۵۹۴	۳۴۶	۳۴۶۷	۷۵۳۰
شرق	۶۴	۷۰۸	۷۳۲	۱۲۶۸	۲۷۷۲
غرب	۲۲	۱۸۴	۴۶	۲۶۳	۵۱۵
شمال	۱۴	۱۰۲	۱۹	۲۷۸	۴۱۳
پایتخت	۶	۲۹	۲۰	۲۵	۸۰
کل	۲۲۹	۴۶۱۷	۱۱۶۳	۵۳۰۱	۱۱۳۱۰

بر پایه گزارش به کنگره، استفاده از روش تله انفجاری در سال ۲۰۱۰، به میزان ۱۶ درصد افزایش داشته است (Report on Progress Toward, 2010:41).

بر اساس اسناد به دست آمده، دستورالعمل فرماندهان طالبان، تأکید بر خودداری از درگیری مستقیم و افزایش استفاده از تله انفجاری بوده است.

گروه‌های شورشی در افغانستان، از قبایل و دستجات متعدد تشکیل شده‌اند که شامل طالبان که عمدتاً از پشتون‌ها هستند، القاعده، حزب اسلامی گلبدین، حزب اسلامی خالص، شبکه حقانی، شریعت محمدی، لشکر اسلام، لشکر طیب و جنبش اسلامی ازبکستان می‌گردند. نقشه شماره (۲)، وضعیت استقرار هریک از این گروه‌ها را نشان می‌دهد.

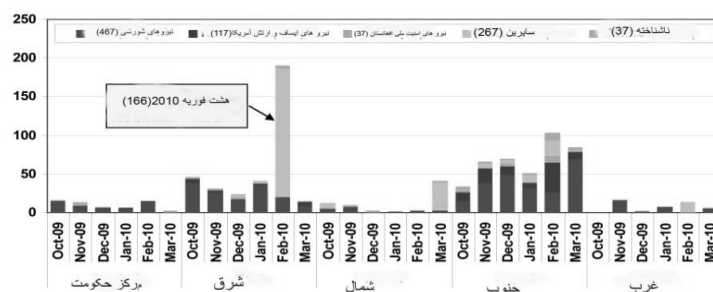
نقشه (۲): محل استقرار و عملیات گروه‌های شورشی
(Report on Progress Toward, 2010:23)



نمودار شماره (۲)، حجم تلفات قوای مختلف اعم از نیروهای ایساف و آمریکایی، نیروهای امنیت ملی افغانستان و شبه‌نظامیان شورشی، شهروندان عادی و ناشناخته را نشان می‌دهد.

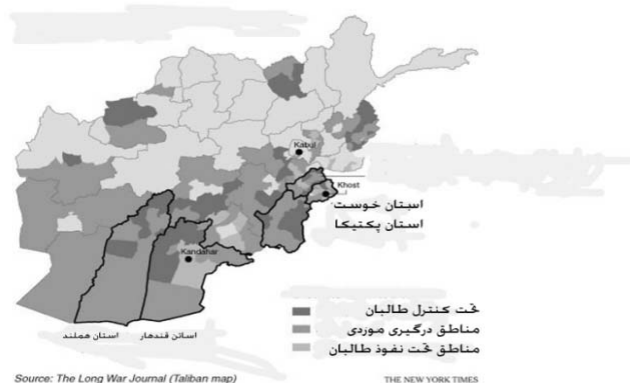
نمودار (۲): حجم تلفات در اثر حملات گروه‌های

شبه‌نظامی تروریستی (۲۰۰۹-۲۰۱۰) (23: Report On Progress Toward, 2010)



شبه‌نظامیان شورشی دارای برخی نقاط قوت و ضعف در برابر قوای آمریکا و ناتو می‌باشند. توانمندی تشکیلاتی و عملیاتی این نیروها در حال افزایش است و فقر شدید اقتصادی و فرهنگی حاکم بر افغانستان، بستر مناسبی برای جذب جوانان به گروه‌های تروریستی است. نرخ بیکاری در افغانستان، رقم ۴۰ درصد را نشان می‌دهد و ۵۳ درصد از مردم زیر خط فقر قرار دارند (NATO Role: 64). این گروه‌ها قدرت مرعوب‌سازی شهروندان را در سطح وسیعی دارند، به نحوی که خود را دولت در سایه معرفی می‌کنند و مدعی‌اند حاکم واقعی کسی است که شب‌ها قدرت مانور دارد. شبه‌نظامیان مستمراً در راستای پیچیده‌تر کردن عملیات تهاجمی و استفاده از تله‌های متنوع انفجاری گام برمی‌دارند.

نقشه (۳): وضعیت حضور طالبان در استان‌های افغانستان (۲۰۰۹)



در عین حال، وجود قبایل مختلف و شکاف میان آنها، غلبه قوم پشتون در گروه طالبان، تکیه زیاد بر منابع خارجی و یا مواد مخدر و اعمال رفتارهای بسیار خشونت‌بار علیه شهروندان غیر نظامی شامل آدم‌ربایی، به کارگیری افراد خردسال در عملیات جنگی، تفتیش منازل و غیره، باعث کاهش شهرت آنها گردیده است (Report On Progress Toward, 2010:23).

با توجه به اینکه، تجارت مواد مخدر یکی از منابع مالی گروه‌های شورشی به ویژه طالبان (حدود ۴۰ درصد از منابع مالی و رقم تقریبی یکصد میلیون دلار) می‌باشد، (Morelli, 2009 : 14) موضوع مبارزه با مواد مخدر، از جمله شرح وظایف ایساف اعلام شده است (NATO Role's:65). از سوی دیگر، چون کشت خشخاش و تهیه تریاک از جمله منابع مهم درآمد کشاورزان در پاره‌ای از استان‌هاست، مبارزه با آن باید با ظرافتی خاص صورت گیرد تا سبب آشوب یا بی‌اعتمادی مردم به ایساف و دولت مرکزی نشود. دولت آمریکا جدول تحقق سیاست مبارزه با مواد مخدر را به شرح ذیل تدوین ساخته است:

جدول (۳): مراحل مبارزه با مواد مخدر توسط
ایساف (24 : 2010, Report on Progress Toward)

مراحل مبارزه با مواد مخدر
۱. روشن سازی افکار عمومی
۲. تشویق کشت محصولات جایگزین
۳. معدوم سازی مزارع و کارگاههای تولید
۴. ممنوع سازی کشت
۵. تصویب مقررات کیفری از سوی دولت ملی

در عین حال، تولید تریاک در افغانستان، روندی فزاینده داشته است. برپایه یک گزارش، ۹۳ درصد از تریاک جهان در سال ۲۰۰۷ در افغانستان تولید شده است. (Blanchard, 2009)

مزارع خشخاش عمدتاً در جنوب تمرکز یافته‌اند و کشت این محصول از جمله عوامل درآمدزایی صاحبان مزارع و حیات اقتصادی افغانستان است (Morelli, 2009 : 14).

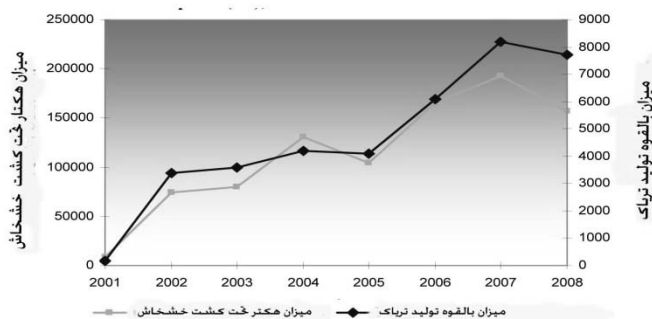
گرچه مبارزه با مواد مخدر از جمله وظایف ایساف محسوب می‌شود، ولی این تشکیلات از درگیری مستقیم در این مبارزه پرهیز می‌نماید و عمده فعالیت ایساف در این حوزه، معطوف به ارائه آموزش به نیروهای پلیس ملی است. برنامه‌ریزی در انجام وظیفه مذکور بر عهده قوای بریتانیاست (Morelli, 2009 : 14) موضوع دخالت پنهان قوای انگلستان و آمریکا در توسعه کشت مزارع خشخاش و گسترش این تجارت، از سوی پاره‌ای از گزارش‌های رسانه‌ای مطرح شده است (روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۸۷/۰۴/۲۲). در عین حال، در هیچ‌یک از گزارش‌های ناتو یا دفتر مبارزه با جرائم و مواد مخدر سازمان ملل، به این موضوع اشاره‌ای نشده است.

بر پایه گزارش یکی از فرماندهان ناتو، روش‌ها و سیاست‌های دولت کرزای در مبارزه با مواد مخدر، کارایی لازم را ندارد. قوای پلیس و ارتش افغانستان به صورت موردی و حتی گزینش‌شده به مزارع غیر قانونی کشت خشخاش حمله می‌کنند. این شایعه نیز میان مردم رواج دارد که ارتش و پلیس متعرض صاحبان مزارع متمول نمی‌شوند، بلکه حملات آنها معطوف به صاحبان مزارعی است که فقیر بوده و نفوذی بر دولت ندارند (Interview, June.20 2007:5).

جان نگرو پونته، مدیر سابق سیا، در ژانویه ۲۰۰۷، در گزارشی به کنگره اعلام کرد تجارت مواد مخدر یکی از فسادهای مسری در تمام سطوح دولت افغانستان است و زمینه‌ساز کاهش اعتماد عمومی است. از نظر وی، شبکه‌ای پیچیده و خطرناک میان مواد مخدر، گروه‌های شورشی و جنگ‌سالاران وجود دارد و درآمد زیادی از کشت و تجارت مواد مخدر کسب می‌شود. درآمد حاصل از کشت و تجارت خشخاش در یک هکتار در سال، ۴۶۰۰ دلار آمریکا و درآمد حاصل از کشت گندم در همین مساحت، برابر ۳۹۰ دلار است. این موضوع در گزارش‌ها آمده که پلیس افغانستان شدیداً آلوده فساد مالی این تجارت است (Morelli, 2009 : 15).

نمودار (۳): میزان تحت کشت خشخاش و تولید تریاک

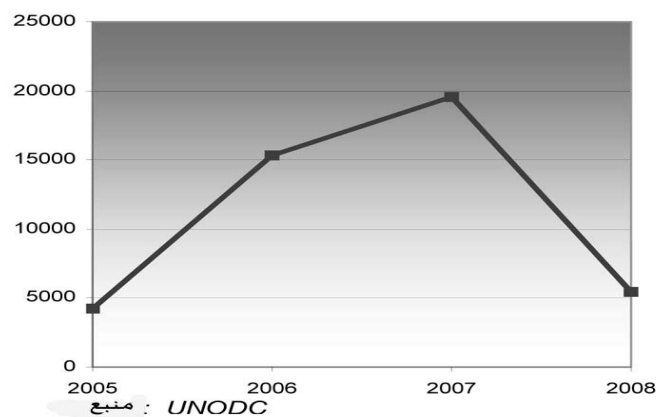
طی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸ (Report to Congress, 2009: 97)



آنتونیو ماریا کوستا، مدیر اجرایی وقت دفتر مبارزه با جرائم و مواد مخدر ملل متحد، در ۳ سپتامبر ۲۰۰۸، شورای آتلانتیک شمالی را به مبارزه با مواد مخدر در افغانستان فراخواند. در ۹ اکتبر همان سال، در نشست غیر رسمی وزرای دفاع ناتو در بوداپست، نمایندگان دولت‌ها

موافقت کردند نیروهای ایساف همراه قوای دولت افغانستان در حمله به کارگاههای تولید مواد مخدر مشارکت ورزند (Morelli, 2009: 15).

نمودار (۴): معدوم سازی مزارع خشخاش در
سالهای ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ (Report to Congress, 2009: 97)



به رغم تداوم مبارزه ایساف با کشت و قاچاق مواد مخدر، تعداد مناطق و استانهای آزاد کشت و تجارت تریاک، از ۱۳ استان در ۲۰۰۷، به ۱۸ استان در ۲۰۰۸ افزایش داشته است. در مجموع، می توان گفت ایساف و به عبارتی ناتو، در مبارزه با مواد مخدر توفیق زیادی نداشته است.

ج. چالش های پیش روی ناتو

ناتو در سرزمین افغانستان با چالش های مهمی روبروست که حل آنها بسیار سخت و شاید غیر ممکن به نظر رسد. ریشه این چالش ها در مسائل ساختاری ناتو، نظام منطقه ای و شرایط خاص جغرافیایی افغانستان و وضعیت اجتماعی و فرهنگی مردم این سرزمین نهفته است.

۱. مشکلات ساختاری

مشکلات ساختاری ناتو در افغانستان را می‌توان در شش مورد خلاصه نمود که به ترتیب عبارتند از اختلاف بر سر وظیفه اصلی قوای ناتو، ناهماهنگی نیروهای آمریکایی با ایساف، محدودیت‌های قانونی، عدم همکاری اعضا برای افزایش نیرو، آسیب‌پذیری تیم‌های بازسازی استانی و ناهماهنگی میان واحدهای ناتو.

۱-۱. اختلاف اعضا در خصوص وظیفه اصلی قوای ناتو

با توجه به اینکه قوای ناتو پس از مرحله اشغال افغانستان از سوی ارتش آمریکا در این کشور مأموریت یافتند، به نظر می‌رسید هدف ایساف و ناتو قاعدتاً بر محور برنامه‌ها و عملیات تثبیت امنیت و بسترسازی برای انتقال قدرت به مقامات برگزیده محلی قرار گیرد، ولی طالبان و گروه‌های شورشی، پس از شکست اولیه، از صحنه نبرد خارج نشدند و با ترفند عملیات تروریستی، روز به روز ضربات مهلکی را بر ارتش آمریکا و سپس قوای ناتو وارد کردند. در نتیجه، عملیات جنگی هنوز در افغانستان پایان نیافته است. قوای اعزامی اغلب دول، متناسب با عملیات تثبیت امنیت می‌باشند و آموزش‌های لازم برای نبردهای مستقیم و جنگ میدانی را ندیده‌اند.

دولت آلمان تأکید دارد که قوای اعزامی از سوی این کشور، در حوزه تثبیت امنیت و آموزش نیروهای افغانی به کار گرفته شوند. دولت بریتانیا نظرات مختلفی را مطرح ساخته است. در مواردی، همسو با دولت آلمان می‌شود و گاهی موافق کاربرد قوای ناتو در عملیات جنگ‌های مستقیم می‌باشد. نگاه دولت فرانسه همسو با آمریکاست، ولی این نظر از سوی سوسیالیست‌ها نیز مطرح می‌شود که دولت آمریکا تمایل دارد با درگیر ساختن قوای سایر دول، نیروهای خود را برای انتقال به عراق در افغانستان کاهش دهد. حتی فرانسه اعلام داشته که اعطای فرماندهی کل قوای ناتو به فرماندهان ارتش آمریکا، این خطر را دارد که قوای ناتو عملاً ابزار اعمال سیاست‌های آمریکا گردد (Morelli, 2009: 22).

دولت آمریکا اعتقاد دارد قوای ایساف همانند قوای رزمی آمریکا باید در عملیات تهاجمی و نبردهای جنگی مشارکت ورزند، لیکن کانادا معتقد است عملیات نیروهای رزمی آمریکا بسیار خشونت‌بار است و باعث قربانی شدن شهروندان بی‌گناه می‌شود. بنابراین، از همراهی با قوای آمریکایی سرباز می‌زنند. قوای آمریکا در حملات هوایی بعضاً به روستاهایی که پناهگاه طالبان نیست حمله کرده‌اند. در ژوئیه ۲۰۰۷، ناتو سیاست جدیدی را اعلام داشت که بر اساس آن، ناتو موظف بود در مناطقی که شهروندان غیر نظامی سکونت دارند، عملیات را تا زمان تخلیه این شهروندان به تأخیر اندازد و حتی در عملیات جنگی، حتی‌الامکان از بمب‌های کوچک و با قدرت تخریب کم استفاده شود (Financial Times, 2007: 1).

در همین راستا، تأکید آمریکا و هلند بر جابه‌جایی چرخشی نیروها در مناطق پرخطر، یعنی ناحیه فرماندهی منطقه‌ای جنوب است، ولی سایر دولت‌ها تمایل دارند قوای کشور خود را به این مناطق منتقل نکنند. افکار عمومی در همه کشورهای عضو ناتو به تلفات نیروهای خودی در افغانستان بسیار حساس است (Morelli, 2009: 21).

۱-۲. ناهماهنگی میان عملیات قوای آمریکا و ایساف

نیروهای نظامی آمریکا عمدتاً نقش حمله به پناهگاه‌های گروه‌های شبه‌نظامی را ایفا می‌کنند و در پاره‌ای موارد، هماهنگی لازم را با فرماندهی ایساف ندارند. این مسئله در مواردی به بروز تلفات سنگین از شهروندان غیرنظامی می‌انجامد و حتی سیاست‌ها و برنامه‌های ایساف را در یک منطقه مختل می‌سازد (Ibid).

۱-۳. محدودیت‌های قانونی

بسیاری از اعضای ناتو در اعزام قوای خود به افغانستان با محدودیت‌های اعمال‌شده از سوی مجامع قانون‌گذاری خود هستند. برای مثال، قوای برخی از دولت‌ها مجاز به انتقال به مناطق جنوب نیستند و یا برخی از قوا نسبت به انجام عملیات شبانه محدودیت (قوای آلمان) دارند. گرچه از سوی پاره‌ای از دول، محدودیت‌های رسمی اعلام نشده، ولی به نحو عرفی قوای آنها از انجام پاره‌ای از مأموریت‌ها معذورند (Report to Congress, 2009 : 30).

در کنفرانس سران ریگا، لاتویا در نوامبر ۲۰۰۶، دولت‌های انگلستان، آمریکا، هلند و کانادا از مجموعه دول ناتو خواستند این محدودیت‌های قانونی برطرف شود و در اجلاس سران در بوخارست نیز دول عضو هم‌پیمان شدند این موانع قانونی را برطرف سازند، ولی فرماندهی ناتو در افغانستان، هنوز از این موضوع رنج می‌برد. مقابله و یا حمله به موقع به نیروهای شبه نظامی طالبان، به وحدت فرماندهی و قدرت مانور بالا احتیاج دارد که محدودیت‌های مذکور، عملاً مانع از اجرای عملیات‌های موفق بوده است. دولت فرانسه پیش‌تاز حذف این محدودیت‌ها بوده و ایتالیا و اسپانیا نیز گامهایی را برداشته‌اند (Morelli, 2009: 11).

۴-۱. عدم همکاری دول عضو در افزایش نیرو

فرماندهی ناتو در هر موقعیت و اجلاس، ضرورت افزایش نیرو را به مجموعه دول عضو اعلام داشته و قریب به اتفاق دولت‌ها، به علت فشار افکار عمومی نتوانسته‌اند به این نیاز پاسخ کافی بدهند. گیتس وزیر دفاع آمریکا به کرات دول ناتو را به علت عدم تأمین نیروی بیشتر مورد سرزنش قرار داده است. وی در دسامبر ۲۰۰۷، اعلام داشت ۷۵۰۰ نیروی جدید باید به بدنه ایساف تزریق شود (Morelli, 2009: 18).

با شدت گرفتن حملات طالبان در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸، فرماندهی ناتو اعلام کرد سه برابر قوای فعلی باید به افغانستان اعزام شود. در سال ۲۰۰۸، کانادا تهدید کرد تا پایان سال ۲۰۰۹، چنانچه سایر دول نیرو به افغانستان گسیل نکنند، قوای خود را از افغانستان خارج خواهد کرد. البته، دول عضو ناتو در مواردی نیروهای خود را افزایش داده‌اند، ولی هیچ‌گاه قوای مورد نیاز تأمین نشده است (Ibid:19).

طرح اوباما رئیس‌جمهور آمریکا مبنی بر افزایش نیروی اعزامی با وعده خروج کامل قوا در ۲۰۱۱، در همین راستا ارزیابی می‌شود.

مشکل اصلی دولت‌ها در عدم اعزام بیشتر نیرو، ریشه در نگاه مردم و دول عضو ناتو به ماهیت جنگ در افغانستان دارد. درجه حساسیت دولت‌ها در موضوع افغانستان متفاوت است. همه دولت‌ها خطر حاکمیت طالبان در افغانستان و خطر تروریسم طالبانی را برای امنیت میهنی

خود چندان لمس نمی‌کنند. شرایط حضور ناتو در کوزوو با افغانستان کاملاً متفاوت است. کوزوو در اروپا قرار داشت، مدت مأموریت کوتاه بود؛ امکان انتقال قدرت در زمان کمی به مقامات برگزیده محلی وجود داشت و پیشاپیش، بدنه و ساختار دولت و حاکمیت وجود داشت، ولی افغانستان کشوری است محصول جنگی حداقل بیست‌ساله در حوزه آسیای غربی و در نتیجه، حذف طالبان عملاً به افزایش قدرت دول منطقه مثل ایران منتهی می‌شود. در افغانستان، باید به موازات عملیات سازندگی، عملیات جنگ علیه طالبان را ادامه داد.

حمایت از حضور قوای کانادا در افغانستان در سال ۲۰۰۲، برابر ۶۶ درصد مردم بود، ولی در سال ۲۰۰۷، این رقم به ۵۲ درصد کاهش یافته است (Washington Post, 2007: 12).

تلاش دولت جرج بوش در اجلاس سران در بوخارست، ایجاد تعهد درازمدت در قبال افغانستان نزد متحدان ناتو بود (ISAF's Strategic Vision, 2008:1). اگرچه متحدان ناتو در نشست‌های متعدد بر تعهد درازمدت خود در افغانستان تأکید کرده‌اند، ولی میزان پایبندی به این تعهد مشخص نیست. اوباما رئیس‌جمهور آمریکا، خروج از افغانستان در سال ۲۰۱۱ را وعده داده است. نباید از یاد ببریم که بحران اقتصادی جهانی نیز دول ناتو را محتاط ساخته تا از درگیر شدن زیاد در مسائل مناطقی مانند افغانستان ممانعت ورزند. این وضعیت باعث شده قوای ناتو در مناطق مختلف با مشکل کمبود امکانات روبرو شود. در بخشی از مناطق، مشکل کمبود بالگردهای پشتیبانی محسوس است. تجهیزات بمب‌یاب در مسیرها و دستگاههای رؤیت شبانه از جمله نیازهای مبرم مجموعه قوای ناتو در سراسر افغانستان، به ویژه مناطق جنوب است که کمبود آنها کاملاً محسوس است (Morelli, 2009 : 34).

۱-۵. آسیب‌پذیری تیم‌های بازسازی استانی و عدم تحقق وعده‌های داده‌شده

با عنایت به اینکه هیچ مدل قبلی برای تیم‌های بازسازی استانی وجود نداشته، تیم‌های مذکور بر پایه سیاست و مدل مورد نظر کشور مؤسس شکل گرفته‌اند. ساختار مشخص و الگوی واحدی برای تشکیلات و فعالیت‌های عملیاتی این تیم‌ها وجود ندارد. بنابراین، نه فقط هماهنگی عملیاتی وجود ندارد، بلکه تبادل اطلاعات نیز میان تیم‌ها ضعیف است.

(Report of the Afghanistan Study, 2008: 22)

در اوت ۲۰۰۵، کانادا مسئولیت تیم بازسازی استانی قندهار را عهده‌دار شد. در مه ۲۰۰۶، بریتانیا مسئولیت تیم منطقه لشکرگاه مرکز استان هلمند و هلند سرپرستی تشکیلات مزبور را در ترین کوت، مرکز استان اروزگان بر عهده گرفت. آلمان با همراهی ترکیه، مسئولیت تیم منطقه شمال را متقبل شد و ترکیه در ۲۵ نوامبر ۲۰۰۶، تیم بازسازی استانی استان واداک را تأسیس کرد و موظف به انجام امور درمانی، آموزشی و کشاورزی‌های بدیل خشخاش گردید. (Morelli, 2009 : 12)

در واقع، قرار است تیم‌های مذکور، پایه‌های دیوانسالاری و حکمرانی خوب را در نقاط مختلف سرزمین جنگ‌زده افغانستان استوار سازند، ولی اعضای تیم‌ها بعضاً افراد نظامی و غیرنظامی هستند که تخصص در یک یا دو حوزه دارند و نمی‌توانند پاسخگوی نیازهای متنوع مناطق عقب‌مانده و بدوی اقصی نقاط افغانستان باشند. از سوی دیگر، ناتو ذاتاً سازمانی نظامی است و مناسب انجام وظایف سازندگی در حوزه‌های مرتبط با زیرساخت‌های صنعتی و اقتصادی و یا نهادهای فرهنگی و آموزشی، آن هم در استان‌های افغانستان نیست.

این تیم‌ها، مرکب از نیروهای نظامی، پرسنل غیر نظامی از کشورهای عضو ناتو و نیروهای نظامی و اداری تبعه افغانستان می‌باشند. افراد غیر نظامی تمایل ندارند در محل‌های استقرار نظامیان مشغول به کار شوند، زیرا نظامی‌ها بیشتر در معرض حملات تروریستی قرار دارند. تعداد نیروهای این تیم‌ها کفایت اهداف و برنامه‌های اعلامی را نمی‌کند. پرسنل غیرنظامی کشورهای عضو ناتو تمایل حضور و ارائه خدمات در افغانستان را ندارند. در ۱۰ سپتامبر ۲۰۰۸، رابرت گیتس وزیر دفاع آمریکا اعلام کرد هیچ حجمی از قوای نظامی نمی‌تواند مشکلات افغانستان را حل نماید. افغانستان به چکمه‌پوش بیشتر نیاز ندارد، بلکه احتیاج بیشتر به معلم، قاضی، سرمایه‌گذاری خارجی، حاکمیت قانون و حکمرانی خوب دارد.

(Statement of Defense Secretary, 2008)

مسئولیت آموزش پلیس افغانستان، بدواً برعهده نیروهای آلمانی بود. آموزش‌گران آلمانی مدعی بودند چون قوای پلیس افغانستان تحت فرماندهی نیروهای آلمانی نیستند، کار آموزش با مشکلات عدیده‌ای روبروست. در زمانی که آلمانی‌ها پروژه آموزش پلیس را شکست‌خورده یافتند، اظهار داشتند که فساد تمام پیکره پلیس افغان را دربر گرفته و این آموزش‌ها فایده‌ای

ندارد (International Herald Tribune, 2007: 1).

یکی از وظایف محوری ایساف، پایه‌گذاری نظام دادگستری مناسب در افغانستان است. نیروهای این تیم‌ها در پرورش حقوقدان‌های مناسب برای نظام اجتماعی افغانستان، توفیق زیادی نداشته‌اند. دولت ایتالیا سعی داشت نقش محوری در پایه‌ریزی نظام قضایی افغانستان ایفا نماید. در جولای ۲۰۰۷، ایتالیا کنفرانس رم را برگزار کرد تا با مشارکت دول داوطلب، تشکیلات دادگستری در افغانستان را سازماندهی کند. دولت‌های شرکت‌کننده، وعده‌های زیادی دادند که بخش اعظم آنها محقق نشد (Rome Conference on Justice, 2007).

۱-۶. پیچیده‌تر شدن تشکیلات ناتو و مشکل هماهنگی واحدها

درون تشکیلات ناتو، برحسب شرایط، تشکیلات فرعی و فرعی در فرعی تأسیس شده که هماهنگی میان آنها بسیار مشکل است. به‌طور مثال، تشکیلات ذیل همگی از واحدهای فرعی ایساف می‌باشند:

۱. فرماندهی ایساف^۱
۲. فرمانده و کنترل ایساف^۲
۳. فرماندهی مشترک ایساف^۳
۴. هیأت آموزشی ناتو در افغانستان^۴
۵. فرماندهی مرکب انتقال امور امنیتی^۵
۶. تیم‌های ارتباطی و رایزنی عملیاتی^۶
۷. تیم‌های پلیسی ارتباط و رایزنی عملیاتی^۷
۸. نمایندگی‌های ارشد غیر نظامی ناتو^۸

-
1. COMISAF
 2. C2: ISAF Command and Control
 3. IJC: ISAF Joint Command
 - 4 NTM-A: NATO Training Mission Afghanistan
 5. CSTC-A: Combined Security Transition Command-Afghanistan
 - 6 . OMLTs: Operational Mentoring and Liaison Teams
 7. POMLTs: Police Operational Mentoring and Liaison Teams
 8. SCR: NATO Senior Civilian Representatives (Report on Progress 2010:16-19)

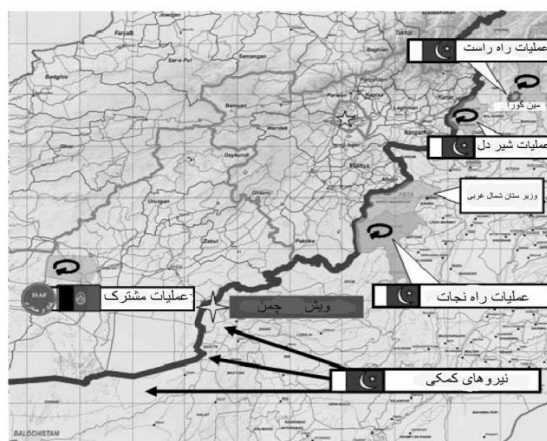
۲. مسائل نظام منطقه‌ای

در بعد منطقه‌ای، بی‌ثباتی در پاکستان، شدیداً مأموریت ایساف را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد (Katzman, 2010). موضوع بی‌ثباتی سیاسی در کراچی، از جمله عوامل افزایش قدرت طالبان در مناطق مرزی پاکستان است. در جولای ۲۰۰۸، قوای آمریکا اسنادی را در اختیار دولت پاکستان قرار دادند که نیروهای اطلاعاتی و امنیتی پاکستان به شبه‌نظامیان افغان، به ویژه فرقه حقانی کمک می‌کنند (Mazzetti, 2008).

از زمان استعفای پرویز مشرف، دولت جدید پاکستان، یگان‌های نظامی را به مناطق مرزی ارسال داشته و عملیات متعددی را علیه نیروهای طالبان در مناطق مرزی خود با افغانستان را اجرا کرده است. در اکتبر ۲۰۰۸، دولت پاکستان اقدام به تسلیح قوای نظامی ضدطالبان در مناطق شمالی کرده است (Washington Post, 2008). البته، در مجموع، دولت پاکستان نمی‌تواند قوای زیادی را در این منطقه مسقر سازد، زیرا مجبور می‌شود بخش مهمی از نیروهای خود را از مرز مشترک با هندوستان فرا بخواند (Report on Progress, 2010:32). دولت پاکستان طی چند عملیات مشترک با ناتو، سعی داشته مناطق مرزی خود را از گروه‌های شورشی شبه‌نظامی پاک کند.

در اوایل سال ۲۰۰۹، دولت پاکستان سعی کرد با طالبان پاکستان سازش کند تا طالبان در مناطق تحت نفوذ خود (دره سوات) آزادی عمل اجرای احکام شریعت را به صورت خودمختار داشته باشد و در عوض، عملیات نظامی و تروریستی را علیه دو دولت پاکستان و افغانستان ادامه ندهد. این تلاش ناکام ماند و منازعه میان طالبان و دولت پاکستان ادامه یافت (Morelli, 2009 : 3).

نقشه (۴): عملیات‌های نظامی قوای پاکستان علیه مواضع طالبان
در سرحدات مرزی (Report on Progress Toward, 2010:33)



البته، شرایط جغرافیایی مرزهای دو کشور و کوهستانی بودن مناطق تحت نفوذ طالبان، امکان سرکوب کامل این قوا را از بین برده است. حتی این نظریه مطرح شده که دولت پاکستان عملاً هیچ‌گونه حاکمیتی بر مناطق تحت نفوذ طالبان ندارد و در واقع، در شرایط فعلی، امکان تمایز طالبان پاکستان از طالبان افغانستان وجود ندارد.

شایان ذکر است که خطوط تدارکاتی ناتو در پاکستان، به صورت منظم و متمرکز مورد حمله طالبان پاکستان قرار گرفته است. طی هفت سال گذشته، ۷۵ درصد از تجهیزات نظامی و غیرنظامی ناتو از طریق بندر کراچی و پس از طی حدود ۹۰۰ کیلومتر با عبور از جنوب تا شمال پاکستان و با گذشت از منطقه قبایلی و از طریق گذرگاه خیبر وارد افغانستان شده است. کامیون‌هایی که این تجهیزات را از سوخت و مهمات گرفته تا مواد غذایی و پوشاک به افغانستان منتقل می‌کردند، همواره به صورت گروهی، هدف حملات انتحاری و بمب‌گذاری قرار گرفته‌اند. خرابکاری در جاده و پل‌های مسیر عبور این کامیون‌ها، به امری عادی و تقریباً غیرقابل جبران تبدیل شده است.

تنها در جریان یک حمله که در منطقه قبایلی علیه کاروان کامیون‌های ناتو صورت گرفت، حدود ۲۰۰ کامیون و تریلر آتش زده شد و محموله آنها به هوا رفت. حجم خسارات وارده به کامیون‌هایی که در این مسیر تردد می‌کنند، در حدی بوده که اتحادیه کامیون‌داران پاکستان اعلام کرد از حمل کالاهای نظامی به مقصد افغانستان خودداری می‌کند. ناامن‌شدن مسیر کراچی تا گذرگاه خیبر، به این مفهوم است که ناتو شاه‌رگ تدارکاتی خود را در خاک پاکستان از دست داده و با توجه به بحران سیاسی - اجتماعی اسلام‌آباد، بعید به نظر می‌رسد در میان‌مدت بتواند به تأمین این شاه‌راه حیاتی بپردازد. هم‌زمان با ناامن‌شدن مسیر پاکستان، دولت قرقیزستان نیز با دریافت صدمیلیون دلار کمک بلاعوض، ۱۵۰ میلیون دلار وام و ۳۰۰ میلیون دلار فرصت سرمایه‌گذاری از طرف مسکو، از آمریکایی‌ها خواست پایگاه هوایی مناسب را در شمال این کشور تعطیل کند. قزاقستان با اجاره پایگاه هوایی خود به آمریکایی‌ها بر مبنای ماهی ۱۷ میلیون دلار، تنها کشوری بود که به آمریکایی‌ها اجازه می‌داد بدون هیچ محدودیتی از این پایگاه برای انجام عملیات نظامی در افغانستان استفاده کند یا به افغانستان تدارکات برساند.

اگر وخامت شرایط امنیتی افغانستان امروز را در کنار قطع دو خطوط مواصلاتی ناتو در شمال و جنوب افغانستان با هم مورد ملاحظه قرار دهیم، آنگاه می‌توان به مختصات شرایط بسیار دشواری که ناتو و به ویژه آمریکایی‌ها با آن مواجه‌اند، پی برد. لازم به یادآوری است که فرودگاه چک لالا، حوالی اسلام‌آباد و نیز فرودگاه‌های دوشنبه در تاجیکستان و کارشی خناباد ازبکستان، تا حدودی می‌توانند فقدان پایگاه هوایی مناسب قرقیزستان را جبران کنند، اما هیچ پایگاه هوایی در کشورهای همسایه افغانستان نمی‌تواند جایگزین خطوط مواصلاتی پاکستان برای نیروهای ناتو در افغانستان باشد، زیرا هزینه حمل و نقل هوایی این حجم عظیم از تدارکات، چهار تا پنج برابر هزینه حمل و نقل زمینی است و عملاً ناتو باید در صدد پیدا کردن جایگزینی برای خطوط زمینی ناامن پاکستان باشد (www.tabnak.ir).

در بعد منطقه‌ای، همچنین، ایران و ناتو منافعی از یک طرف هم‌سو و از سوی دیگر متعارض در افغانستان دارند. برقراری امنیت در افغانستان و سرکوب طالبان و القاعده، با توجه به گرایش‌های سلفی‌گری و ضد شیعی آنها، نقطه اشتراک ایران و ناتو است. در عین حال، این فرض نیز مطرح می‌شود که ناامنی در افغانستان باعث درگیری قوای آمریکا و ناتو در این

منطقه و احساس خطر آنها از گسترش منازعات به سرزمین ایران می‌گردد. مسئله تیرگی روابط ایران و آمریکا، به ویژه در موضوع پرونده هسته‌ای ایران، شرایطی را دامن زده که زمینه‌های همکاری طرفین در حل مسائل افغانستان را به حداقل رسانده است.

در پاره‌ای از گزارش‌ها، ادعا شده که ایران از سال ۲۰۰۶ به گروه‌های شورشی در افغانستان مساعدت مالی می‌کند، ولی در این رابطه هیچ سند معتبری ارائه نشده است. در برخی گزارش‌ها، اعلام شده که مبداء ساخت تعدادی از تله‌های انفجاری در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، ایران بوده است (Report to Congress, 2009:102)، ولی سند قطعی مبنی بر اینکه این نوع تسلیحات از طرف دولت ایران به گروه‌های شورشی واگذار شده، وجود ندارد. ایران در بحث استفاده از بنادر و خاک خود برای ترانزیت تجهیزات ناتو می‌تواند کمک مؤثری به این سازمان کند.

خطوط مواصلاتی امن و استاندارد که از سه مسیر، خاک ایران را به افغانستان متصل می‌کند، ممکن است بتواند در چارچوب روابط امنیتی جدید به انتظام امور افغانستان کمک کند. در حال حاضر، سه مسیر چابهار به زرنج (مرکز استان نیمروز افغانستان)، حدود ۶۰۰ کیلومتر، چابهار - بندرعباس به بیرجند و مرکز استان فراه افغانستان، و بندرعباس به مشهد - تایباد - هرات افغانستان؛ می‌تواند جایگزینی برای مسیرهای ناامن پاکستان برای کمک‌رسانی بین‌المللی به افغانستان باشد. در مقایسه، مسیر اول یعنی چابهار - زرنج که با طی حدود ۶۰۰ کیلومتر به مرز افغانستان می‌رسد و پس از حدود ۱۵۰ کیلومتر به جاده حلقوی مرکز افغانستان وصل می‌شود، ۳۰۰ کیلومتر نزدیکتر از مسیر حدود ۹۰۰ کیلومتری کراچی به گذرگاه خیبر در شرق افغانستان است (www.tabnak.ir).

۳. وضعیت داخلی افغانستان

به علت نبود تشکیلات دولتی، دولت مرکزی حامد کرزای دارای تشکیلات و نیروهای کارآمد و قوانین مدون برای اداره کشور نیست (Morelli, 2009:1).

همچنین، فساد مالی و ارتشا در سطوح مختلف اداری و سیاسی حاکم است و اعتماد عمومی نسبت به دولت مرکزی در حال کاهش می‌باشد. طی یک نظرسنجی در سال ۲۰۱۰، از ۱۲۱ حوزه نظرسنجی، فقط سکنه ۲۴ درصد از این مجموعه (۲۹ از ۱۲۱ حوزه) حامی و طرفدار دولت مرکزی بوده‌اند. جدول زیر حاکی از افزایش حمایت از گروه‌های شورشی طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۰ است.

جدول (۳): نظرسنجی از ۱۲۱ حوزه

در سراسر افغانستان (Report on Progress, 2010: 36)

مارس ۲۰۱۰	دسامبر ۲۰۰۹	
۰	۰	کمک‌کننده به دولت مرکزی
۲۹	۱۹	طرفدار دولت مرکزی
۴۴	۴۱	بی تفاوت
۴۰	۲۶	طرفدار گروه‌های شورشی
۸	۷	کمک‌کننده به گروه‌های شورشی
۰	۲۸	مناطق ارزیابی نشده

فرماندهان ارشد ناتو در افغانستان معتقدند با تکیه و جلب اعتماد رؤسای قبایل بهتر می‌توان آرامش و امنیت را در افغانستان برقرار نمود. ایجاد روابط حسنه با رؤسای قبایل در سایه برنامه درازمدت امکان‌پذیر می‌باشد. رؤسای قبایل باید احساس کنند در درازمدت می‌توانند روی پشتیبانی قوای ناتو حساب کنند. نظرات و اخبار خروج قوای ناتو در کوتاه مدت این حس اعتماد را ضعیف می‌سازد. از جمله، اختلاف نظرهای ژنرال مک کریستال با

اوباما، همین قضیه بود. رؤسای قبایل این نگرانی جدی را دارند که پس از خروج ناتو مورد انتقام طالبان قرار گیرند.

از سوی دیگر، افغانستان سرزمینی کوهستانی و دارای راههای صعب‌العبور است. پدیده جنگ در دو دهه اخیر، بخش مهمی از امکانات جاده‌ای را از بین برده و نقل و انتقال قوا و تجهیزات را با مشکلات عدیده روبرو ساخته است (Morelli, 2009: 1). گروه‌های شورشی ضمن اینکه به محیط زیست خود عادت دارند و با زوایای جغرافیایی آن آشنا هستند، به خوبی می‌توانند عملیات تروریستی را علیه نیروهای ناتو که واحدهای آن از ملیت‌های مختلف هستند، به اجرا درآورند. در مجموع، شرایط جغرافیایی از جمله عوامل قوت گروه‌های شورشی قلمداد می‌شود.

نتیجه‌گیری

در نگاه کلان، ناتو در افغانستان با چالش‌های اساسی روبرو شده است. این سازمان، در اولین تجربه خروج از منطقه سستی خود، مشکلات عدیده‌ای را پیش روی خود می‌بیند که تفوق بر آنها، تغییرات اساسی را در نظام و تشکیلات فرماندهی ناتو طلب می‌کند. اگر قرار است ناتو در تعریف وظایف خود فضاهای جدیدی را پیش‌بینی کند، لازم است در جذب نیرو و ساختار تشکیلاتی خود بازنگری اساسی داشته باشد. در این چارچوب، ناتو نمی‌تواند صرفاً سازمان نظامی باقی بماند.

چنانچه دول متحد ناتو بخواهند ظرف سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۳، به سوی خروج قوای خود حرکت کنند، دورنمای شکست ناتو در افغانستان از هم اکنون آشکار است. برقراری امنیت نسبی در افغانستان صرفاً بر پایه حضور درازمدت و جلب اعتماد رؤسای قبایل و بسترسازی تقویت پلیس و ارتش ملی امکان‌پذیر است. احتمالاً تسلیح قبایل طرفدار ناتو برای مقابله با طالبان، در صورتی که به جنگ داخلی منجر نگردد و یا پایه‌ریزی ارتش مقتدر، از جمله راهکارهای نیل به موفقیت در افغانستان است.

شایان ذکر است که با شکست ناتو در افغانستان، نه تنها هژمونی آمریکا و کشورهای اروپای غربی به چالش کشیده می‌شود، بلکه در درون ناتو نیز سنت رهبری از سوی آمریکا مورد تردید قرار می‌گیرد.

البته، شکست در افغانستان، به معنی شکست نهایی و پایان عمر هژمونی آمریکا و دول غربی نیست، بلکه احتمال دارد ناتو با دگردیسی در تشکیلات و نظام سازماندهی خود بتواند در سایر نقاط جهان نقش مؤثری ایفا کند.

سخن آخر اینکه، وضعیت آمریکا و ناتو در افغانستان، شرایطی را ایجاد کرده است که جمهوری اسلامی ایران می‌تواند طی یک برنامه مطالعه‌شده، ضمن ارتقاء کمی و کیفی مناسبات و همکاری‌های خود با دولت افغانستان و برخی گروه‌ها و متنفذین افغانی، جایگاه ویژه خود را به عنوان بازیگری منحصر به فرد تثبیت نماید.

منابع

- « اهداف اعلام نشده در اشغال افغانستان و عراق»، *روزنامه جمهوری اسلامی*، ۱۳۸۷/۰۴/۲۲
- « ناتو و سه جاده استراتژیک ایران به افغانستان»، *تابناک*، ۲۴ بهمن ۱۳۸۷
- خرمی، محمد امین (۱۳۷۸)؛ «ناتو چگونه به افغانستان رسید؟»، *خبر آنلاین*، ۷ اسفند .
- خرمی، محمد امین (۱۳۷۸)؛ « ایساف در افغانستان چه می کنند؟ ناتو چه می خواهد؟»، *دیپلماسی ایرانی*، ۱۷ فروردین ۱۳۸۷.

- Bowman .Steve and Catherine Dale.(2010); “ War in Afghanistan: Strategy, Military Operations" , **CRS Report R40156**, Issues for Congress . June 8.
- Blanchard. Christopher. M. (2009); “ Afghanistan: Narcotics and U.S Policy” ,**CRS Report RL32686**, August 12.
- Financial Times(2007);” NATO Plans to Reduce Afghan Casualties”, July.
- <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Jan%202010Fact%20Sheet%20ANA.pdf>
- International Security Assistance Force , Wikipedia, the free encyclopedia
- International Herald Tribune(2007); “ German Giving up on Afghan Position”, September.12 .
- Interview. June 20.2007. “ Opium guerre , le narco-etat afghan” Le Monde. December 13.2007.
- ISAF’S Strategic Vision(2008); **NATO Summit. Bucharest**. April.3.
- Katzman. Kenneth(2010);“Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy”, **CRS Report RL30588**, September 17, 2010
- Mazzetti. Mark and Eric Schmitt(2008); “CIA Outlines Pakistan Links with Militants” ,**New York Times**. July 30.
- Morelli, Vincent & Paul Belkin (2009); “ NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance” **Congressional Research Service**, 7-5700.www.crs.gov. RL.33627
- NATO Secret CIDNE database. Through 31 March 2010
- NATO role’s in Afghanistan. Wikipedia
- Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act . "Progress toward security and Stability in Afghanistan" ,January 2009. (Section 1230. Public Law 110-181)
- Report of the Afghanistan Study Group. 2008“Revitalizing our Efforts, Rethinking our Strategies” Center for the Study of the Presidency. January 30.2008.
- Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan.2010.

- Report to Congress in accordance with Section 1230 of the national Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008. April 2010
- Rome Conference on Justice and Rule of Law in Afghanistan. Rome. July 2-3 2007. Interviews of Italian Officials . August 2007.
- Statement of Defense Secretary Robert Gates before the House Armed Services Committee. September. 10.2008.
- United Nations Security Council Document 1154 Annex I - International Security Force ,page 9 in 2001
- United Nations Security Council Resolution 1386 S-RES-1386(2001); on 31 May 2001 (retrieved 2007-09-21)
- Canadian and Dutch publics Feeling Stretched” , Troop Pullout Bill Defeated in Canada,” Washington Post, April 25, 2007.

ماهیت حقوقی تروریسم؛ مطالعه موردی رویداد غزه

تاریخ ارائه: ۱۳۸۹/۲/۱۰

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۳/۱۸

حسن عالی پور*

چکیده

با آنکه کنش‌های تروریستی، همسانی‌هایی با جنگ و جرم دارند؛ ولی گزینش هر یک از این دو برای ماهیت حقوقی تروریسم، ویژگی‌ها و نشانه‌های متفاوتی به بار می‌آورد.

نگاه بزه‌محورانه به تروریسم از دریچه مرتکب و رفتار وی است، ولی نگاه جنگ‌محورانه با سنجه گروه یا شبکه تروریستی انجام می‌گیرد. روشن است هنگامی که تنها تروریست و رفتار بزهکارانه‌اش سنجه ارزیابی قرار می‌گیرد، یک مقررۀ کیفری شکسته شده و فرجام کار، کیفر دادن انجام‌دهنده بزه است، ولی هرگاه به گروه تروریستی (همچون القاعده) نگریسته می‌شود، نیرویی دیده می‌شود که ویژگی‌هایی چون یکپارچگی و پیوستگی، هدف‌دار بودن، داشتن برنامه، پشتیبانی شدن از سوی کشورها و گروه‌ها یا اشخاص و از همه برجسته‌تر، تلاش بر سر کیش و آیین با دستاویز خشونت، داشته و آن را فراتر از یک گروه یا شخص بزهکار نشان می‌دهد. در این نوشتار افزون بر گذاردن تروریسم در ترازوی جنگ و جرم، تلاش خواهد شد به صورت نمونه‌ای به رخداد غزه که در پایان سال ۲۰۰۸ روی داد، پرداخته شود.

کلیدواژه‌ها: تروریسم، بزه، جنگ، اسناد بین‌المللی، رخداد غزه

* دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی از دانشگاه شهید بهشتی و عضو هیأت علمی دانشگاه شهر کرد.

مقدمه

تروریسم، پدیده‌ای نیست که معنا و ویژگی‌های خود را تنها از قانون کیفری بگیرد، بلکه در کنار قانون، دیدگاه دولت‌ها و نیز نگاه خود تروریست‌ها به این پدیده بسیار پررنگ است و گاه‌گاه فرمانرواییِ قانون کیفری را به کناره می‌راند. از نگاه قانون، تروریسم رفتاری است که دربردارنده خشونت یا تهدید به آن است و چنین رفتاری سزاوار نکوهش بوده و برای بازداشتن آن باید کیفر یا کیفرهایی پیش‌بینی گردد. با این رویکرد، کنش تروریستی، از جهت چیستی، بزه به شمار رفته و ویژگی‌ای فراتر از دیگر بزه‌ها ندارد و برای پیکار با آن نیز راهی نیست مگر کیفر مرتکب آن از رهگذر رسیدگی در دادگاه شایسته. در این میان، کنوانسیون‌ها و سند‌های جهانی و منطقه‌ای، خاستگاه‌ها و الگوهای قانون بوده و بود آنها تنها به برجستگی تروریسم و جنبه بین‌المللی آن است و گرنه این پدیده را از حد و اندازه بزه، فراتر نمی‌برد. از نگاه دولت‌ها، تروریسم چهره نوین جنگ است که از سوی گروه‌های سازمان‌یافته و هدفمند انجام می‌شود. در این بستر، رفتار گروه‌های تروریستی را نمی‌توان در اندازه بزه به شمار آورد؛ چه تروریسم:

«چیزی بیش از یک عمل مجرمانه مهم و جدی است. این عمل پیامی نیز با خود به همراه دارد. تروریسم سیاسی با توسل به تهدید یا اخاذی، خواهان جلب توجه دیگران است. در این نوع از تروریسم، قربانیان مشخص هرگز به طور تصادفی انتخاب نمی‌شوند. تروریست‌ها با انجام حملات در اماکن عمومی مانند خیابان شلوغ، ایستگاه قطار، فرودگاه یا فروشگاه بزرگ در پی آنند که با ایجاد جو گسترده وحشت عمومی، حکومت‌ها را تحت فشار قرار دهند. در حملات انفرادی نیز اغلب، دیپلمات‌ها یا مقامات عمومی به عنوان نمایندگان دولت، شخصیت‌های رسانه‌ای برای تحت تأثیر قرار دادن افکار عمومی، دانشگاهیان و دانشمندان برای محکوم‌ساختن همکاری فکری آنها با دولت و استعمار فرهنگی یا متخصصان صنعتی به عنوان نمایندگان امپریالیسم اقتصادی آماج حمله قرار می‌گیرند.» (فلوری، ۱۳۸۰: ۱۲۳)

بنابراین، رفتار تروریست‌ها، پایمال کردن ماده‌ای از قانون یا قانون ویژه‌ای نیست. آنها به کارزار با دولت و قانون برخاسته‌اند و از همه مهمتر اینکه در این راه هیچ باوری به ارزش دولت و قانون مستقر ندارند.

از دید تروریست‌ها نیز رفتاری که انجام می‌دهند، بزه نیست. در دید آنها خشونت یا تهدید به آن، گونه‌ای پیکار در راه خواسته‌های به حقشان است و این اندیشه که در راه به دست آوردن خواسته‌ها باید با دولت یا دولت‌ها جنگید:

« تروریست‌ها را دارای آرمان جلوه می‌دهد، به آنان نوعی منزلت می‌بخشد و اعمال آنها را در همان مقوله رفتار پذیرفته شده بین‌المللی قرار می‌دهد. »
(لیمن و گری، ۱۳۸۴: ۱۹۶)

از این‌رو، بسیاری از گروه‌های تروریستی حساب خود را از بزهکاران سازمان‌یافته یا قاچاقچیان بین‌المللی جدا می‌کنند و «به دلیل از دست ندادن پشتیبانی‌های مادی و معنوی دولتها، تلاش می‌کنند در تجارت بین‌المللی مواد مخدر با بزهکاران سازمان‌یافته همکاری نکنند.» (Hamm, 2007: 6)

از میان سه عامل برجسته (قانون و اسناد بین‌المللی، دولت‌ها و تروریست‌ها) که به پدیده تروریسم معنا می‌بخشایند و ویژگی می‌دهند، دو عامل یعنی دولت‌ها و تروریست‌ها، گرایش به جنگ دانستن تروریسم دارند. این گرایش، به دلیل هم‌آوردی این دو عامل با یکدیگر است و روشن است که هر دو، رفتار خود را پدافند در برابر ستم یا یورش دیگری می‌دانند، ولی آنچه سنجه تروریسم است، قانون کیفری است که آن را چون بزه می‌داند و کنشگر آن را چون بزهکار کیفر می‌دهد. در دنباله به دو چهره تروریسم، یعنی بزه و جنگ پرداخته می‌شود تا در پایان روشن گردد که این پدیده در پیکره کدام یک می‌گنجد؛ چه، باید دانست که تروریست بزهکار است یا نظامی و آیا اقدام تروریستی باید با توجه به هنجارهای جنگ دادگراانه (مقررات جنگ) رسیدگی شود یا اینکه باید بر پایه قانون کیفری، پیگرد شود؟

پیش از پرداختن به دو چهره تروریسم باید گفت، جنگ و جرم (در معنای کلی) در سه گام، تفاوت‌های بنیادین باهم دارند:

«گام نخست آغاز رفتار است که در جنگ، نظامی دشمن در صحنه جنگ و در بازی دادگرانه به کشتن همآوردان می‌کوشد، ولی متهم بزه را در هیچ حال نمی‌توان کشت، حتی اگر بی‌درنگ پس از انجام جنایت گریخته یا در حال گریختن باشد. گام دوم، دستگیری است که اسیر جنگی در یک اردوگاه بازداشت می‌گردد و نسبت به وی باید گزاره‌ها و دستورهای انسانی پیاده گردد، ولی در نظام عدالت کیفری، متهم پس از دستگیری می‌تواند از رهگذر ضامن یا تأمین‌های دیگر آزاد گردد. گام سوم، ضمانت اجراست که جنگجو تا زمانی که خود را به نیروی دشمن وانگذازد یا گرفتار نگردد، کشته می‌شود و اگر گرفتار گردد، دست‌کم تا هنگامی که جنگ دنباله می‌یابد در اردوگاه دشمن خواهد ماند و به هر حال، دوره زندانی‌شدنشان نامعلوم است، ولی نسبت به محکومین کمتر کیفر اعدام در دستور قرار می‌گیرد و کیفرها در نظام عدالت کیفری پس از اثبات بزه مرتکب از سوی دادستان از سوی دادرس تعیین می‌شود و مدت و اندازه آن روشن است.» (Forst, 2008: 17)

الف. تروریسم چون بزه

برجسته‌ترین مهر بزه‌بودن بر پیشیانی تروریسم، پیش‌بینی آن به عنوان بزه در قانون‌های کیفری کشورهاست و چون در پیشینه حقوق کیفری، اقدام تروریستی در سنجش با دیگر بزه‌ها، بزه نو یا دسته‌ای نوین از بزهکاری به شمار می‌رود، از حیث معنا و پیوندش با دیگر بزه‌ها، با چالش‌هایی همراه است. پس بزه‌های تروریستی، هرچند از جهت رخدادها و نمونه‌ها، پیشینه درازی دارد، ولی از جهت ویژگی‌های حقوقی و قانونی، جستاری نو به شمار می‌رود و هنوز جایگاه استواری در حقوق کیفری نیافته است. پیچیدگی عنوان بزه‌های تروریستی از دو سو شایان یادآوری است: یکی در شیوه و جایگاه دسته‌بندی و دیگری در شمار رفتارهای سرزنش‌آمیزی است که در زیر آن جا می‌گیرند.

از جهت شیوه و جایگاه دسته‌بندی باید گفت در حقوق کیفری امروزی، بزه‌ها بر پایه چهار سنج (معیار) شناسایی و دسته‌بندی می‌شوند. نخست، موضوع بزه که همان چیزی است که

رفتار بر آن رخ می‌دهد. شناسایی موضوع بزه، بهترین روش دسته‌بندی بزه‌هاست که هم در قانون و هم در نوشته‌های حقوق‌دانان می‌توان آن را دید و با واژگانی چون "علیه" یا "ضد"، شناختنی‌اند؛ مانند بزه‌های ضد اشخاص یا بزه‌های ضد اموال یا بزه‌های ضد امنیت ملی. موضوع بزه یا به چشم‌آمدنی است، مانند تن که موضوع کشتن است یا اعتبارشدنی مانند پیوند مالکیت بین کس و مالش که موضوع کلاهبرداری و نیز امنیت ملی که موضوع جاسوسی یا طراحی برنامه براندازی است.

دوم، رفتار بزهکارانه که هر رفتار بازداشته شده از سوی قانون‌گذار را گویند که دارای کیفر است. این روش بیشتر در قانون‌های کیفری دیده می‌شود که دسته‌بندی به جعل و تزویر، توهین، تخریب و مانند آن در قانون مجازات اسلامی و دسته‌بندی‌هایی چون اخلال در صنایع، اخلال در نظام اقتصادی و قاچاق انسان در قانون‌های دیگر از آن جمله است. اگر روش دسته‌بندی پیشین، بر چیزی که حقوق کیفری از آن پشتیبانی می‌کند، انگشت می‌نهد، در روش دوم، آنچه حقوق کیفری به دنبال پیکار با آن است، سنجه دسته‌بندی بزه‌ها می‌باشد.

سوم، ابزار بزه (وسیله جرم) که هرچند در بیشتر بزه‌ها، افزار، پاره بایای (جزء ضروری) رکن مادی نیست، ولی برخی بزه‌ها با گرانیگاه افزار بزه، به ناروا در زبان‌ها افتاده و جای پای نیز در قانون گذاشته‌اند؛ مانند بزه‌های مطبوعاتی که روزنامه‌ها نقشی مگر افزار بزه بازی نمی‌کنند. امروزه، با پدیدآمدن افزارهای نوین، شمار بزه‌هایی که با افزار بزه دسته‌بندی یا شناسایی می‌شوند، افزونی یافته که نمونه برجسته آن بزه‌های رایانه‌ای است. هرچند بزه رایانه‌ای، رفتار غیر قانونی‌ای است که بر ضد رایانه رخ می‌دهد، ولی در بیشتر کشورها و در اندیشه بخش بزرگی از حقوق‌دانان، جرم رایانه‌ای، رفتارهایی را که رایانه در آن افزار است هم در برمی‌گیرد و شگفت آنکه، بزه‌هایی که رایانه در آنها افزار است، از حیث شمار و گوناگونی بیش از دو برابر بزه‌هایی است که رایانه در آنها موضوع بزه است. از این‌رو، بر پایه جایگاه کنونی بزه‌های رایانه‌ای، باید گفت این دسته همچون بزه‌های مطبوعاتی (چاپی)، با سنجه افزار بزه، نمود یافته و برجسته شده است.

چهارم، حوزه بزه که برخی بزه‌ها به نام حوزه ویژه‌ای برجسته گردیده و حتی در دیگر کشورها نیز شناخته شده‌اند، مانند بزه‌های اقتصادی و سیاسی. در بزه اقتصادی، حوزه اقتصاد و

در بزه سیاسی، حوزه سیاست، سنجه‌های جداسازی و دسته‌بندی بزه‌ها گردیده‌اند که تا اندازه‌ای، شرط کلان‌بودن را برای یکمی و شرط داشتن انگیزه سیاسی را برای دومی یاد می‌کنند. در کنار این چهار شیوه، می‌توان از دسته‌بندی‌های دیگر مانند بزه‌های یقه سفید که بر پایه کننده بزه، شناسانده شده یا بزه‌های سازمان‌یافته که بر پایه شیوه ارتکاب، برجسته گردیده نیز نام برد، ولی جدا از دو شیوه نخست که همان دسته‌بندی بر پایه موضوع و رفتار است، دیگر دسته‌بندی‌ها هیچ ریشه‌مندی نداشته و برای شناساندن بزه‌ها نمی‌توان پروایی به آنان داشت.

بزه‌های اقتصادی، یا سازمان‌یافته یا یقه‌سفید، همان بزه‌های عادی و سستی هستند که اینک به یک ویژگی جانبی، نام دیگری یافته‌اند. به عنوان نمونه، اختلاس، بزه مالی و عادی است. اگر به طور کلان رخ دهد، بزه اقتصادی و چون از دست‌های کارمند بلندپایه نمود گردد، بزه یقه‌سفید و چنانچه چند کارمند با برنامه‌ریزی به اختلاس دست یازند، بزه سازمان‌یافته خواهد بود. راست آن بود که گفته شود سازمان‌یافتگی ارتکاب بزه یا یقه‌سفید بودن فاعل بزه، از عامل‌های افزایشده کیفر یا پیش‌بینی‌کننده شیوه جداگانه‌ای از دادرسی است نه اینکه اینها را در رکن مادی بزه آورد و باور به دسته نوی داشت.

بزه‌های تروریستی در گام نخست، در شیوه دوم جای می‌گیرند؛ چه این عنوان نشانگر رفتار بزهکارانه است و به موضوع یا چیزی که رفتار بزهکارانه بر آن رخ می‌دهد، نمی‌پردازد، ولی آیا بزه‌های تروریستی از دید چیستی و ویژگی‌ها ناوابسته‌اند و در نتیجه باید به راستی به دسته دیگری از بزه‌ها باور داشت؟

رفتارهایی که در زیر بزه‌های تروریستی جا می‌گیرند، همان بزه‌های عادی هستند که پیش از این، قانون برای آنها کیفر پیش‌بینی کرده، مانند قتل، ضرب و جرح و تهدید، ولی چون امروزه در بیشتر کشورها، رفتارهای کیفرشدنی که در زیر هراس‌افکنی (تروریسم) جا می‌گیرند را از اندازه گذرانده‌اند، رفتارهای نوینی نیز برچسب بزه تروریستی خورده‌اند، در حالی که به درستی، بزه تروریستی نیستند، بلکه زمینه آن به شمار می‌روند؛ مانند آگاهانیدن تروریسم، انگیختن مردم به آن و حتی ماندن در جایی که تروریسم آموزش داده می‌شود. این چنین رفتارها را نمی‌توان بزه‌های عادی دانست و باید پذیرفت که بزه‌های هراس‌آور به بخشی از

رفتارها وابستگی ندارند. برای مرزبندی بزه‌های تروریستی از دیگر بزه‌ها، در جایی که رفتارشان همان رفتار بزه‌های دیگر است، مانند کشتن یا ترساندن، می‌توان از معیار انگیزه جرم بهره برد. به پردازش دیگر، اگر کشتن از جهت رکن مادی، قتل نامیده می‌شود، با افزون شدن انگیزه سیاسی به آن، کنش تروریستی خواهد بود.

دیگر پیچیدگی بزه‌های هراس‌آور در حقوق کیفری، از دید شمار رفتارهایی است که در زیر این دسته جا می‌گیرند. این پیچیدگی بیشتر با خاستگاه تروریسم پیوند دارد؛ زیرا ریشه بزه‌های تروریستی به تروریسم برمی‌گردد که دانش‌واژه‌ای (اصطلاح) سیاسی-اندیشه‌ای است. برخی همین واژه را بی‌کم و کاست به درون گفتارهای حقوق کیفری آورده‌اند و چنین پنداشته‌اند که واژه «تروریسم» خود عنوان مجرمانه‌ای که خواست حقوق دانان از برخی دهشت‌افکنی‌ها و دژرفتاری‌هاست را می‌نمایاند، در حالی که در این واژه معناها و پندارهای سیاسی و گرایش‌های کیشی و اندیشه‌ای نهفته است و از این‌رو، نمی‌تواند جایگاهی در حقوق کیفری داشته باشد. سندهای بین‌المللی مانند کنوانسیون بین‌المللی سرکوب رفتارهای دهشت‌افکنانه هسته‌ای (۲۰۰۵)، گرایش در به کارگیری «اقدامات تروریستی» داشته‌اند تا به گونه‌ای بر رفتارهای سرزنش‌آمیز که در این دسته جا می‌گیرند، پافشاری کنند. بر واژه «اقدامات تروریستی»، این خرده را می‌توان گرفت که چه رفتارهایی را در بر دارد و چگونه بزه‌های تروریستی در قوانین کشورها و نیز سندهای بین‌المللی این همه گوناگون و پرشمار است؟

پاسخ را می‌توان در دست‌درازی دولت به نهادهای قانون‌گذاری و داوری (قضایی) یافت. پس از فروکش کردن آتش جنگ بین کشورها در سال‌های واپسین سده بیستم، برجسته‌ترین دشمن انسانی دولت‌ها، بزهکاران سازمان‌یافته داخلی و بین‌المللی بودند که به سان بازیگران بین‌المللی در برخی رویارویی‌ها، خود را هم‌اندازه و هم‌آورد دولت‌ها شناساندند تا جایی که نگرانی همه دولت‌ها را به دنبال داشته و در سال‌های کنونی، بیشترین تلاش‌های سیاسی و حقوقی در پیکار با سه پدیده اقدامات تروریستی، قاچاق و فساد که بیشتر سرشت سازمان‌یافته داشتند، به کار گرفته شد. در این میان، چاره‌اندیشی‌های سیاسی از راهکارهای حقوقی پررنگ‌تر بود و در سایه سیاست دولت‌ها، واژگان کارشناسی ناشده و خرده‌پذیری چون بزه‌های

سازمان یافته یا یقه سفید بر زبان‌ها افتاد، در حالی که اینها از ریشه، جرم به شمار نمی‌روند. عنوان‌های دیگری مانند فساد و بزه‌های اقتصادی نیز در همه جا، همه گیر شد، در حالی که این دو عنوان بسیار پیچیده و سر بسته بوده و فرآورده همان بزه‌های عادی و شناخته شده‌اند. اقدامات تروریستی نیز در چنین بستری پدید آمده و گسترانیده شد، به طوری که این اقدامات که امروزه بیشتر نام «بزه‌های تروریستی» بر آن می‌نهند، از رفتارهای کم‌ارزشی مانند آموزش هراس افکنی یا ماندن در جایی که تروریسم را آموزش می‌دهند، آغاز می‌گردد و به رفتارهای بزرگ و اندوهباری مانند کشتار آدمیان پایان می‌یابد. بنابراین، بزه‌های تروریستی نه تنها پراکنده و گوناگون شده‌اند که به راستی روشن نیست، اندازه و چارچوب آن کدام است؟ راستی آن است که بزه تروریستی یکی است و آن رفتارهای هراس‌آور با انگیزه سیاسی است و کم‌وبیش آن، پیش‌زمینه و نتیجه این رفتارهاست، ولی ساماندهی جهانی ابرقدرت‌ها به معنای تروریسم، جایگاه فراخ و پیچیده‌ای از این پدیده در حقوق کیفری پدید آورده است.

هم‌اکنون، گونه‌ها و نمونه‌های بزه تروریستی به اندازه‌ای گسترده است که در این پژوهش نه گاه پیش کشیدن همه آنهاست و نه آوردن همه آنها سودی برای هدف‌های این پژوهش خواهد داشت، ولی کوشش خواهد شد سیمای کلی از بزه‌های تروریستی پیشنهاد گردد. از این‌رو، در بخش‌بندی گسترده، بزه‌های تروریستی را می‌توان در سه جهان بررسی کرد.

جهان نخست همین جهان فیزیکی است که بزه‌های تروریستی در آن به چشم آمدنی‌اند و در جامه خشونت‌ورزیدن یا تهدید به آن نمود می‌یابند. جهان دوم، جهان مجازی است که همان فضای سایبر یا فضای بنیادگرفته از رایانه و اینترنت است. در این فضا، دست‌یازی به خشونت، شدنی نیست، ولی هرگونه اخلال در شبکه‌های رایانه‌ای با اثرها و نشانه‌های خشونت‌آمیز در جهان فیزیکی همراه خواهد بود؛ از این‌رو، ویژگی‌های تروریسم در فضای سایبر با جهان واقعی یکسان نیست. جهان سوم، جهان آینده است که پدیدآمدن گونه‌های نوین و خطرآفرین تروریسم را هشدار می‌دهند، ولی هنوز به طور روشن رخ نداده‌اند. بزه‌های تروریستی جهان آینده بیشتر جنبه ذهنی داشته و بر پایه مفهومی پیش‌گیرانه پیش‌بینی شده‌اند.

نخستین تلاش‌های سازمان‌یافته بین‌المللی برای شناسایی بزه‌های تروریستی «در کنفرانس بین‌المللی یکپارچه‌سازی حقوق کیفری انجام شد. این کنفرانس در چندین پایتخت اروپایی

برگزار شد و از سال ۱۹۲۰ آغاز و در سال ۱۹۳۰ پایان یافت. (Golder, and George, 2004: 270) و چون زمینه برخی جنگ‌ها و ناآرامی‌های بین‌المللی با ترورهای همچون «ژان لوئیس، دولتمرد فرانسوی و الکساندر، پادشاه یوگسلاوی در سال ۱۹۳۴» (Nyamuya, 2005: 57) فراهم شده بود، قانون‌گذاری درباره تروریسم در سطح بین‌المللی زودتر از قانون‌گذاری توسط کشورها انجام شد. نخستین سند درباره تروریسم، کنوانسیون ژنو درباره سرکوب تروریسم و پیش‌گیری از آن، مصوب ۱۹۳۷ جامعه ملل بود که مقرره‌ها و درون‌مایه آن هیچگاه به اجرا درنیامد.

پس از پایان جنگ جهانی دوم و بنیادگرفتن سازمان ملل متحد، خواست جهانی برای سرکوب بزه‌های تروریستی، به ویژه در سطح بین‌المللی، هویدا شد. با آنکه چستی گونه‌های تروریسم یکسان است و ستون استوار آن، قصد و انگیزه سیاسی، مذهبی و اندیشه‌ای است و از جهت رفتار نیز «تروریسم، دست‌زدن به خشونت، تهدید به آن یا ترساندن است.» (Scholte, and Robertson, 2007, 1139)، ولی سندهای بین‌المللی رویکرد همسانی با سیاست تقنینی دولت‌ها نداشته‌اند. این سندها بر بود یک عنصر بیرونی پافشاری کرده و تروریسم را بیشتر با رفتار سازمان‌یافته فراملی یاد کرده‌اند از این روست که برخی باور دارند، «بر اساس دیدگاه‌های سازمان ملل متحد، اقدام تروریستی با عمل مجرمانه در زمان صلح برابر است.» (سیمبر، ۱۳۸۵: ۱۵۲)

چهره بین‌المللی بزه‌های تروریستی سبب شده درباره این بزه‌ها، کنوانسیون‌های گوناگونی پیش‌بینی شود. بیشتر کشورها این کنوانسیون‌ها را پذیرفته و درون‌مایه آنها را در قانون‌های داخلی خود گنجانده‌اند. بر پایه این کنوانسیون‌های سیزده‌گانه، می‌توان تروریسم را بر چهار دسته بخش‌بندی کرد: تروریسم هوایی، تروریسم دریایی، تروریسم زمینی و تروریسم مجازی. واپسین دسته هنوز در کنوانسیون‌های بین‌المللی پیش‌بینی نشده، ولی قانون‌های داخلی برخی کشورها کم‌وبیش بدان انگشت گذاشته‌اند. چون بزه‌های تروریستی که چهره زمینی (در برابر دریا و هوا) دارند، از جهت گوناگونی و فراوانی با دیگر گونه‌های گفته‌شده، هم‌سنجی ندارند. بزه‌های تروریستی را با رویکرد کنوانسیون‌های بین‌المللی می‌توان جزئی‌تر دید و بر چهار دسته شناخت.

نخست، بزه‌های تروریستی بر ضد امنیت هوایی که در این باره، چهار کنوانسیون پیش‌بینی شده است: کنوانسیون توکیو درباره بزه‌ها و دیگر رفتارهای ارتكابی در هواپیما مصوب ۱۹۶۳، کنوانسیون لاهه در رویارویی با تصرف غیر قانونی هواپیما مصوب ۱۹۷۰، کنوانسیون مونترال در رویارویی با رفتارهای غیر قانونی بر ضد امنیت هواپیمایی کشوری مصوب ۱۹۷۱، پروتکل پیوست به کنوانسیون مونترال در مقابله با رفتارهای غیر قانونی خشونت‌آمیز در فرودگاههایی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی هستند، مصوب ۱۹۸۸.

دوم، بزه‌های تروریستی بر ضد امنیت دریایی که در این زمینه، دو سند به نام‌های کنوانسیون رم در رویارویی با رفتارهای غیرقانونی بر ضد دریانوردی مصوب ۱۹۸۸ و پروتکل مقابله با رفتارهای غیرقانونی بر ضد ایمنی سکوها ثابت واقع در فلات قاره مصوب ۱۹۸۸، به تصویب رسیده است.

سوم، بزه‌های تروریستی بر ضد امنیت افراد ویژه که کنوانسیون نیویورک در پیش‌گیری و کیفر بزه‌ها بر ضد افراد مورد حمایت بین‌المللی از جمله مأمورین دیپلماتیک مصوب ۱۹۷۳ در این زمینه، مقرره‌هایی پیش‌بینی کرده است. در این کنوانسیون‌ها، نه در عنوان و نه در درون‌مایه، به روشنی از بزه تروریستی سخن به میان نیامده و تعریفی از آن پیشنهاد نگردیده است.

چهارم، بزه‌های تروریستی عام که در اینجا کنوانسیون‌ها گاهی بر پایه افزار بزه تروریستی، پیش‌بینی شده‌اند که کنوانسیون نشانه‌گذاری مواد انفجاری پلاستیکی به منظور ردیابی آنها مصوب ۱۹۹۱، کنوانسیون حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای مصوب ۱۹۷۹ و کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با اقدامات تروریستی هسته‌ای، مصوب آوریل ۲۰۰۵، در این دسته‌اند و گاهی بر پایه شیوه ارتكاب بزه‌های تروریستی برجسته گردیده‌اند که با این سنج، کنوانسیون بین‌المللی بر ضد گروگان‌گیری مصوب ۱۹۷۹، کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با بمب‌گذاری تروریستی مصوب دسامبر ۱۹۹۷ و کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم، مصوب دسامبر ۱۹۹۹ پیش‌بینی شده‌اند.

جدا از کنوانسیون سرکوب اقدام‌های تروریستی هسته‌ای سال ۲۰۰۵، پس از رخداد یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، سازمان ملل متحد بدان‌سان که قانون‌گذاران داخلی برای پیکار با تروریسم گام

برداشتند، کاری نکرد؛ چه برجسته‌ترین کار این سازمان یعنی پیش‌بینی پیش‌نویس کنوانسیون جامع درباره تروریسم بین‌المللی^۱ که از سال ۲۰۰۱ مورد توجه قرار گرفته بود، در سایه اندیشه‌های گوناگون و دیدگاه‌های ناهمگون رفته است. بر پایه بخش نخست ماده ۲ این پیش‌نویس، هر بزه تروریستی دربردارنده موارد زیر است:

«۱- هر کس با هر قصد، آگاهانه و به طور غیر قانونی سبب ارتکاب یکی از رفتارهای زیر شود:

الف- کشتن هر شخص یا واردکردن آسیب بدنی شدید

ب - واردکردن زیان جدی به دارایی‌های عمومی یا اموال شخصی شامل مکانهای مورد بهره‌بری عمومی، امکانات دولتی یا ایالتی، سیستم ترابری عمومی، یا امکانات زیرساختی و محیط زیست.

ج- واردکردن زیان به اموال، مکان‌ها، تسهیلات یا سیستم‌های اشاره‌شده در بند پیشین که به طور قطع یا احتمالاً به زیان اقتصادی برجسته انجامد، زمانی که هدف از ارتکاب رفتار با توجه به چیستی و ویژگی‌های آن سبب هراس همگانی یا واداشتن دولت یا نهاد بین‌المللی به انجام یا انجام‌ندادن رفتاری شود.

این ماده نیز همانند دیگر اسناد، بر نمونه‌های رفتاری تروریسم انگشت نهاده و به تعریف مفهومی پدیده تروریسم نمی‌پردازد. پیش‌نویس کنونی بر آن آهنگ بود که با شنیدن دیدگاه‌های

۱. تلاش برای نگارش کنوانسیون جامع درباره تروریسم بین‌المللی به دهه نود بر می‌گردد و نخستین گام در این زمینه، اعلامیه‌های درباره تدبیرهای ریشه‌کن‌کردن تروریسم بین‌المللی پیوست به قطعنامه ۴۶/۶۰ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۴ بود. پس از آن، در سال ۱۹۹۶ در هند، پیش‌نویس کنوانسیون جامع درباره تروریسم بین‌المللی پذیرفته شد. دو کنوانسیون بمب‌گذاری تروریستی (۱۹۹۷) و تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹) در همین دهه دنباله سیاست روشن سازمان ملل در پیکار با تروریسم بود. سازمان ملل در کنوانسیون جامع به دنبال سه محور بنیادین است: نخست تعریف قانونی تروریسم، دوم پیوند میان تروریسم و جنبش‌های آزادی‌بخش ملی و ضد استعماری و سوم، اقدام‌های نیروهای نظامی دولت‌ها در درگیری‌های جنگ‌افزارانه و وظیفه‌های رزمندگان در جنگ. کمیته چندگانه (موقتی) بررسی کنوانسیون جامع تا کنون نشست‌های چندی در نیویورک برای نهایی‌سازی پیش‌نویس داشته، ولی هنوز این کنوانسیون آماده نشده است. برای آگاهی بیشتر رک.

همه، به یک سازگاری جهانی بر شناسایی تروریسم، پیکار با آن و پیشگیری از آن دست یابد؛ آهنگی که تا کنون به راستی و رسایی نواخته نشده است؛ زیرا در آستن باورها و دیدگاه‌های گوناگون که بر تروریسم سایه انداخته، به این زودی نمی‌توان به زایش سند جهانی مورد پذیرش همه کشورها و همه گروه‌ها چشم داشت. برای نمونه، در این پیش‌نویس، با توجه به پشتیبانی کسان و دارایی‌ها در برابر رفتارهای خشن، «نمایندگان سازمان کنفرانس اسلامی در پنجاهمین نشست کمیته چندگانه (موقتی) پیرامون این تعریف در فوریه ۲۰۰۱، در پی گستراندن تعریف بوده و خواهان افزودن رفتارهایی چون تهدید بر ضد استواری و یکپارچگی سرزمینی، یکپارچگی سیاسی و حاکمیت استقلال دولت‌ها بودند.» (Orlova, and James, 2004-2005: 27) بر وارونه این دیدگاه نهادهای بین‌المللی هواخواه حقوق بشر به جهت گسترده بودن تعریف بر کنوانسیون جامع تاختند. سازمان عفو بین‌الملل و نیز دیده‌بان حقوق بشر، تعریف تروریسم بین‌المللی را «گسترده و لگام‌گسیخته و آن را دروازه‌ای برای پیگرد بی‌رویه افراد زیر عنوان تروریست دانسته‌اند.» (Ibid)

رویکرد سندهای بین‌المللی بیشتر برای پیکار با بزه تروریستی است، وگرنه از لابه‌لای آنها نمی‌توان چیستی و مفهوم این بزه را روشن ساخت. راستی آن است که بزه تروریستی بر دو ستون استوار است: یکی انگیزه و آهنگ‌کننده رفتار و دوم، نتیجه آن. دیگر ویژگی‌ها مانند سازمان‌یافتگی یا چندتایی مرتکب یا خشونت نسبت به جان و مال، تنها چهره غلبگی دارند. از این‌رو، برجستگی تروریسم از آن روست که مرتکب آن، آهنگ پیکار با قدرت را دارد و در این راه می‌خواهد به برآیند انگیزه‌اش که همانا هراس همگانی یا هراس دولت‌مردان است، دست یابد. با این حال، بزه تروریستی با یک نفر نیز انجام‌شدنی است و نیازی به بنیاد نهادن گروه و سازمان‌یافتگی آن نیست و بزه‌دیده نیز نقش برجسته ندارد؛ چه رخدادها، دیگر، بسیار بیشتر از تروریسم جان می‌ستانند، ولی بسیار کمتر نگاه‌ها را به خود جلب می‌کنند. باری چون آهنگ بنیادین تروریست‌ها هراس‌افکنی است، بنابراین «یجاد وحشت، ماهیت تروریسم است.» (آزمایش، ۱۳۸۰: ۱۸۸) نه خشونت‌ورزی یا تهدید.

جدا از چالش مفهومی و مصداقی تروریسم، مشکل دیگر این پدیده، همسانی‌اش با دیگر بزه‌هاست. اقدام تروریستی تنها با رکن روانی مرتکب از بزه‌های خشن مانند قتل عمد، ضرب

و جرح و گروگان‌گیری جدا می‌شود. همچنین، گرایش بر این است تا تروریسم همچون رفتار «ناقض قواعد حافظ صلح و حقوق بشر و در نتیجه به عنوان جنایت بین‌المللی» (عبداللهی، ۱۳۸۴: ۸۱) دانسته شود، ولی این گرایش تنها نسبت به گونه‌ای ویژه از تروریسم که همان تروریسم بین‌المللی است، راست می‌نماید و آن هم نسبت به شدیدترین رفتارهای تروریستی، وگرنه بزه تروریستی بین‌المللی، رفتاری بر ضد دولت و هدف آن هراس‌افکندن در میان مردم یا دولت‌مردان برای رسیدن به هدف‌های خاص است و این را نمی‌توان اقدامی ناقض صلح بین‌المللی دانست. تروریسم، همچنین در همه گونه‌ها و رفتارها، ویژگی‌های بزه‌های چهارگانه اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی را ندارد؛ چه این پدیده، بزه ذاتاً بین‌المللی نیست مگر درباره تروریسم دولتی که با نسل‌زدایی و جنایت بر ضد بشریت هم‌پوشانی خواهد داشت.

اقدام‌های تروریستی (به ویژه در سطح بین‌المللی)، بیشترین نزدیکی را با فساد و بزه‌های سازمان‌یافته دارند. فساد (به ویژه پول‌شویی)، زمینه‌سازِ پاگرفتنِ تروریست‌ها و همچون کمک‌های پشت‌جایگاه نبرد است. بزه‌های سازمان‌یافته، سازمان‌یافتگی، نظم، برنامه‌ریزی و آینده‌نگری را به تروریست‌ها می‌آموزد. آن‌سو نیز گروه‌های جنایی سازمان‌یافته، از به کارگیری شیوه‌های تروریست‌ها دوری نمی‌کنند. تروریست‌ها مانند اعضای سازمان‌های مجرمانه، معمولاً به صورت برنامه‌ریزی‌شده و هدفمند اقدام می‌کنند. با وجود اینکه در بیشتر اقدام‌های تروریستی، کسانِ بیگناه آماج حملات هستند، ولی اقدام‌های مزبور، از آن‌رو در خواستِ تروریست‌هاست تا به هدف و خواسته خود در برابر حکومت یا اشخاص دیگر برسند.

جدا از همسانی‌های بزه‌های تروریستی با جرایم سازمان‌یافته، پیوند گروه‌های جنایی سازمان‌یافته با قربانیان خود بسیار نزدیک‌تر از گروه‌های تروریستی است. بزه‌کاران سازمان‌یافته بخش عمده رفتارهای خود را از رهگذر بزه‌دیدگان و کسان ناآگاه انجام می‌دهند. آنها با شناسایی قربانیان و برقراری پیوند با آنها، در به دست آوردن اعتمادشان برای انجام رفتارهای جنایی مورد نظر خود می‌کوشند، ولی در برابر، گروه‌های تروریستی نه تنها از قربانیان خود برای ارتکاب بزه تروریستی بهره نمی‌برند، که در بیشتر جاها، قربانیان تروریسم کسانی هستند که تروریست‌ها پیش از ارتکاب آنها را نمی‌شناسند.

گروه‌های تروریستی معمولاً با انگیزه سیاسی، رفتارهای بزهکارانه خود را انجام می‌دهند، ولی گروه‌های جنایی سازمان‌یافته دارای انگیزه‌های مالی هستند. از این رو، اقدامات تروریستی هرچند به صورت سازمان‌یافته ارتکاب یابند، در زیر جُنگ بزه‌های سازمان‌یافته قرار نمی‌گیرند؛ زیرا بزه‌های سازمان‌یافته، به‌ویژه در سطح سازمان‌یافته فراملی با انگیزه‌های مالی ارتکاب می‌یابند و حال آنکه:

«اقدام‌های تروریستی با انگیزه‌های سیاسی انجام می‌شود. همین‌طور تروریست‌ها در جریان رسیدگی کیفری بیشتر اتهام وارده را می‌پذیرند، ولی رفتار موضوع اتهام را بزه نمی‌دانند.» (Thackrah, 2004: 188)

البته، این سنجه جداسازی میان اقدام تروریستی و بزه‌های سازمان‌یافته همواره راست نیست؛ چه سردمداران مافیا که در زمره برجسته‌ترین گروه‌های جنایی سازمان‌یافته است، «قاچاق مواد مخدر را نه تنها با انگیزه مالی که با انگیزه سیاسی به ویژه برای تأثیر گذاشتن یا نظارت بر اداره‌های دولتی انجام می‌دادند.» (Thompson, 2002: 87)

برخی می‌کوشند میان تروریسم کنونی با تروریسم دوران جنگ سرد نیز جدایی اندازند. در دید این دسته، تروریسم نوین:

«از سازمانی به شبکه‌ای دگرگون شده است، تروریست‌های کنونی در سنجش با تروریست‌های پیشین، شناخته شده‌تر هستند و پاسخ‌دهی رفتارهایشان را می‌پذیرند، تروریست‌های پیشین مانند ارتش آزادی‌خواه ایرلند یا گروه سپتامبر سیاه، درخواست‌های روشنی داشتند، ولی درخواست تروریست‌های کنونی روشن نیست، گرایش‌های سیاسی تروریست‌ها، جای خود را به گرایش‌های مذهبی داده و نیز هدف‌های تروریست‌های پیشین محدود بود، ولی هدف‌های تروریست‌های کنونی در همه جهان پراکنده‌اند.» (Bergesen, 2005: 136)

در هر حال، بزه‌های تروریستی در جهان واقعی شامل ارکان سه‌گانه‌ای است که با وجود پویایی و نسبیتشان، سنجه مناسبی برای جداسازی بزه تروریستی از دیگر بزه‌هاست: رکن روانی مرتکب به عنوان گوشه (ضلع) نخست که شخصی و پویاست. قصد عام مرتکب همسان با قصد عام دیگر بزه‌ها مانند قتل است، ولی قصد خاص بزه تروریستی دوگانه است. یکی

قصد خاص در تهدید یا کشتن مردم یا دولت‌مردان به عنوان بزه‌دیدگان واقعی و دیگری، قصد خاص در تأثیرگذاری بر دولت یا شخص خاص به عنوان بزه دیده غایی. این دومی را که پویا و دگرگون‌پذیر است و نیز از پرونده‌ای به پرونده دیگر فرق می‌کند، انگیزه مرتکب خواهد بود و همین است که بزه تروریستی را بر پایه رکن روانی از دیگر بزه‌ها جدا می‌کند.

موضوع اقدامات تروریستی به عنوان ضلع دوم که هم جان است و هم مال. در خشونت‌ورزی، این دو به طور مستقیم و در تهدید به خشونت به طور غیرمستقیم، موضوع واقعی تروریسم هستند. موضوع در بزه تروریستی با گرایش‌های حقوق بشری و به ویژه با پیش‌کشیدن حق حیات و حق امنیت، برجسته شده و گرنه، خشونت و پیرو آن جان و مال، در بزه تروریستی، عنصر بنیادین نیست.

شیوه ارتکاب و وسایل آن، به عنوان گوشه سوم که به طور چشمگیری در حال دگرگونی و گونه‌گونی است. شیوه ارتکاب بزه تروریستی، بسته به محدوده تروریسم است. اگر بزه تروریستی تنها با خشونت و یا تهدید به آن باشد، رفتارهای پیش‌زمینه‌ای مانند تبلیغ یا آموزش تروریسم یا تأمین مالی نباید در زیر بزه تروریستی باشد، ولی قانون‌های ضد تروریسم گرایش به این دارند که جنگی از رفتارها از تبلیغ، تحریک و آموزش گرفته تا دست‌یازی به کشتار را بزه تروریستی بدانند. در این حال، شیوه‌های ارتکاب تروریسم، لزوماً خشن نیست.

ب: تروریسم چون جنگ

تروریسم پیوند استواری با جنگ دارد و نرخ اقدام‌های تروریستی در پیرامون جنگ بیشتر از زمان صلح است. به همین دلیل، پیش از جنگ، تروریسم گاه‌گاه جرقه‌ای است بر انبار باروت خشم طرف‌های جنگ و خود دلیلی بر آغاز جنگ است. در هنگام جنگ، به دلیل آسیب‌پذیری طرف‌های درگیر، اقدام‌های تروریستی بیشتر می‌گردد و پس از پایان یافتن جنگ نیز این چگونگی همچنان دنباله دارد و تا زمان بازبانی و بازسازی طرف‌های درگیر، فرصت همچنان برای تروریست‌ها آماده است. کنش‌های تروریستی حتی اگر از سوی دولت‌های درگیر انجام شود یا پشت‌گرم به پشتیبانی آنها باشد، چون گزاره‌ها و قانون‌های جنگ را زیر پا

گزارده، بخشی از جنگ به شمار نمی‌رود و از جهت چِستی، همچنان کنش تروریستی به شمار می‌رود.

پیوند تروریسم و جنگ در ورای رخداد یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، گفتمان نیرومندی یافت، بر این پایه که تروریسم خود، جنگ است. به ویژه، با یورش تروریست‌ها به پایگاه‌های بازرگانی و پدافندی ایالات متحده، دولت‌های باختری به این نتیجه رسیدند که اگر جنگ پیش‌دستانه بر ضد تروریسم را نیاغازند، بسا در گام پسین، خاک آنها از گوشه‌های گوناگون، مورد تاخت و تاز قرار گیرد. در قطعنامه‌های شورای امنیت، به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳ که بی‌درنگ پس از رخداد یازدهم سپتامبر صادر گردید، تروریسم بر ضد صلح و امنیت بین‌المللی، به سانی که در منشور سازمان ملل متحد پیش‌بینی شده، دانسته شد تا راه دست‌یاختن به زور بر ضد تروریست‌ها یا کشورهای پشتیبان آنها برای کشورهای باختری فراهم گردد.

تروریست‌ها نیز گرایش نیرومندی دارند تا خود را همچون سربازی جنگ‌آور در برابر دشمن بدانند و از این‌رو، رفتار خود را جنگ می‌دانند نه بزه؛ به ویژه اینکه اینها «گرایش به این دارند که چنانچه گرفتار دشمن شوند، از حقوق یک اسیر جنگی برخوردار شوند نه اینکه با آنها همچون متهم به بزه رفتار نمایند.» (Thompson, 2002: 88) جدا از این اگر تروریست، نظامی در حال جنگ شمرده شود، دست‌کم حق کارزار با نظامیان دشمن را دارد، ولی اگر بزه‌کار دانسته شود، حق هیچگونه دست‌درازی به هیچ کس را نداشته است.^۱ در این میان، قانون می‌ماند که وقتی، دو طرف درگیر خود را در حال جنگ می‌دانند، راهی مگر خاموشی و پیروی از سیاست دولت‌ها در پیش ندارد؛ چه بر پایه یک گزاره حقوقی روم باستان «در زمان جنگ، قانون زبان در می‌کشد.»^۲ و «این گزاره دوباره پس از یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ رخ نموده است.» (Garrison, 2006-2007: 165)

حال باید دید آیا به راستی می‌توان تروریسم را جنگ نامید؟ پاسخ به این پرسش وابسته به شناخت جنگ و گزاره‌های آن است. جنگ، درگیری مسلحانه میان دو یا چند کشور است. با

۱. در حالی که وارونه این رفتار، انجام می‌شود؛ همچنانکه تامسون گفته، اگر کسی یک شخص معمولی را بکشد، قاتل ولی

اگر یک پلیس را بکشد؛ تروریست خوانده می‌شود و کیفرش سنگین‌تر می‌گردد (Thompson, 2002: 88)

2. Enter arma enim silent leges

این حال، قانون‌های بین‌المللی درباره جنگ، آن را هم در سطح بین‌المللی و هم در سطح داخلی شناسانده‌اند. عنصرهای تشکیل‌دهنده معنای حقوقی جنگ عبارتند از:

«عنصر تشکیلاتی و سازمانی که به موجب آن جنگ مستلزم نبرد نیروهای مسلح کشورها با یکدیگر است. نتیجتاً جنگ داخلی تا زمانی که مسأله شناسایی به عنوان متخاصم پیش نیامده باشد، جنگ به مفهوم خاص کلمه نیست. عنصر مادی که آن، اعمال قدرت یا خشونت مسلحانه واقعی و عملی است. عنصر معنوی که در واقع همان قصد و اراده مبادرت به جنگ است و عنصر هدف‌دار بودن جنگ که بر اساس منافع و مصالح ملی است.» (ضیائی بیگدلی، ۱۳۷۳: ۴۶-۴۷)

تروریسم از برخی جنبه‌ها به جنگ نزدیک و از بزه دور است. یکم از جنبه پذیرش پاسخ‌دهی رخداد تروریستی از سوی تروریست‌ها. در جنگ، طرف آغازکننده چون نیرو و رزمنده بیشتر یا برابر با طرف یا طرف‌های خود دارد، پیش از به کارگیری جنگ‌افزار، اعلان جنگ می‌دهد. این آگاهی‌رسانی تنها جنبه عرفی داشته و در پیمان سوم لاهه مصوب ۱۹۰۷ نیز با انگشت‌نهادن به این عرف بایستینه، آغاز جنگ را بسته به هشدار پیشین می‌داند. اقدام‌های تروریستی بر وارونه جنگ، بدون هشدار پیشین یا دادن آگاهی می‌آغازد، ولی فرجام آن (آتش‌بس) با اطلاع‌رسانی است. تروریست‌ها، برعکس دولت یا دولت‌های آغازگر جنگ، چون نیروی شایان برای درگیری ندارند، از اعلان پیشین می‌ترسند و هنگامی که کنش تروریستی انجام شد، افزون بر آگاهی‌دادن پیرامون آن، پاسخ‌دهی آن را نیز می‌پذیرند. در اینجا کنش تروریستی هرچند از جهت هشدارن‌دادن از جنگ جدا می‌گردد، ولی در پذیرفتن پاسخ‌دهی و فرجام رفتار خویش همچون دولت آغازگر جنگ عمل می‌کند. در برابر، بزه پدیده‌ای است که به طور پنهانی انجام می‌شود و مرتکب در تلاش است هیچ ردپایی از خود به جای نگذارد. این است که آمار جنایی درباره بزه همواره با آمار سنگینی از بزهکاری پنهان همراه است، ولی آمار رخدادهای تروریستی، به ویژه تروریسم بین‌المللی، روشن و بی‌پرده است. جدا از این، اگر «تروریسم» بزه بود نیازی نبود دولت‌ها در هر باری که رخ می‌دهد، محکومش کنند.» (Thompson, 2002: 88)

دوم شیوه سازمان‌یافته در انجام اقدام‌های تروریستی. هرچند از حیث سازمان‌یافتگی، گونه‌های تروریسم از هم جدا هستند و نمی‌توان تروریسم را بزه‌ی دانست که همواره به طور سازمان‌یافته ارتکاب می‌یابد، ولی سازمان‌یافتگی، افزونی نیروها، بابرنامگی، استقبال از کشته شدن، بود آرمان‌ها و هدف‌های مشترک و نبود انگیزه‌های مالی یا شخصی و ویژگی‌هایی از این دست، تروریست را به سرباز مانند می‌کند تا بزه‌کار. این ویژگی سبب شده تا کش‌های تروریستی، حوزه رفتارهای تروریست‌ها را گسترده نماید و نشانه‌های ویرانگر جنگ را به همراه داشته باشد. به باور جوزف نای:

«بر اساس تغییر در گرایش سیاسی و فناوری تروریسم، سازمان و تشکیلات تروریست‌ها نیز تغییر کرد و به سازمان‌های غیر متمرکز تبدیل شد، به گونه‌ای که القاعده در بیش از ۶۰ کشور جهان سلول‌های عملیاتی خود را پراکنده ساخت. نتیجه آنکه تغییر گرایش و سازمان باعث گردید که تروریسم معاصر نسبت به تروریسم قدیمی‌تر یعنی تروریسم قرن بیستم از قدرت آسیب‌رسانی بیشتر و کنترل کمتر برخوردار گردد.» (عبدالله‌خانی، ۱۳۸۶: ۵۳)

سوم، ناگهانی یا گزینشی بودن قربانیان. در جنگ، رزمندگان طرف‌های درگیر تنها با هدف پیروزی یا به سپهر پیکار می‌گذارند و از قربانیان اقدام‌های خشونت‌آمیز خود شناخت ندارند و اگر به کشتن یا زخمی کردن آنها بکوشند، به طور گزینشی است و گرنه هدف اصلی، دولت طرف درگیر است. البته، بر پایه اسناد حقوق بشردوستانه، تنها می‌توانند با نیروهای رزمنده درگیر شوند و اگر اقدام‌های جنگی و خشونت‌آمیز را نسبت به غیر نظامیان انجام دهند، مرتکب بزه جنگی شده‌اند. تروریست‌ها ممکن است خشونت را هم نسبت به نظامیان روا بدارند و هم غیر نظامیان که در هر دو حال، این دو دسته، قربانی ناگهانی یا گزینشی هستند و قربانی اصلی به شمار نمی‌روند. در حالی که بزه‌دیده بزه‌ها نه تنها برای مرتکب، شناخته شده است، بلکه رفتار بزه‌کارانه بر شخصی که مرتکب، می‌خواهد، انجام می‌شود. به سخن دیگر در بزه‌ها، بزه‌دیده واقعی و غایی یکی است، ولی در کنش تروریستی، قربانی واقعی شهروندان و قربانی غایی، دولت یا نظام سیاسی یا شخص دارای قدرت است.

با آنکه اقدام‌های تروریستی با جنگ همسانی‌هایی دارد، ولی به هیچ حال نمی‌توان تروریسم را جنگ دانست و نسبت به آن حالت پدافندی گرفت یا بر ضد آن هشدار جنگ داد. هرچند تروریسم چالش برجسته جهانی است و هیأت عالی بررسی تهدیدها، چالش‌ها و دگرگونی‌های سازمان ملل متحد، آن را به عنوان یکی از تهدیدهای برجسته بر ضد جهان دانسته است^۱، ولی ویژگی‌های جنگ را ندارد؛ چه به گفته اشمید:

«اقدامات تروریستی بیشتر از آنکه تاکتیکی ضد نیرو باشد، تاکتیکی ضد ارزش است؛ زیرا در اقدام تروریستی غیر نظامیان دور از درگیری، هدف اولیه می‌باشند. آنها مورد حمله تروریستی قرار می‌گیرند، چون با ارزش هستند. بنابراین، حمله به انسان‌های بی‌گناه و بی‌دفاع نوعی اقدام سهوی نیست، بلکه نوعی استراتژی آگاهانه برای متقاعد ساختن یا منصرف کردن سیاسی افرادی است که در بین قربانیان نیستند و همین دلیل تفکیک تروریسم از جنگ است.»
(عبدالله‌خانی، ۱۳۸۶: ۴۹)

تا پیش از بنیادگرفتن مقرره‌های بین‌المللی درباره جنگ، دو گزاره بنیادین در اندیشه‌های فلسفی بر شیوه جنگ‌آوری سایه انداخته بود: یکی دادگرانه‌بودن توسل به جنگ^۲ و دومی دادگرانه‌بودن رفتارهای جنگی^۳. گزاره نخست درباره شیوه آغازیدن جنگ بود که باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

«یک- جنگ باید از سوی یک قدرت قانونی آگاهی داده شده و آغاز گردیده باشد. دو- سبب پیش‌دستی در جنگ باید دادگرانه باشد. سه- جنگ،

1. High level panel on thereats, challenges and change of the united nationas

نهاد بالا در دسامبر ۲۰۰۴ شناسانده شد و این هیأت را گروهی از وزیران پیشین برخی کشورها بنیاد نهاده‌اند. آهنگ اصلی این هیأت بررسی شناسایی تهدیدها برای برقراری جهانی امن‌تر است. تهدیدهای ده‌گانه که از سوی این گروه شناسانده شد، از این قرار است: تنگدستی (فقر)، بیماری‌های واگیردار، از هم‌پاشیدگی محیط زیست، جنگ میان دولت‌ها، جنگ داخلی، نسل‌زدایی، رفتارهای غیر انسانی، ویرانی جنگ افزارهای کشتار گروهی، تروریسم و بزه سازمان یافته فراملی. بازگفت از وبگاه

http://en.wikipedia.org/wiki/ten_threats

2. Jus ad bellum

3. Jus in bello

واپسین دستاویز باشد. چهار- برای آغازگر، به طور بخردانه، دورنمای پیروزی وجود داشته باشد. پنج- خشونت به کار رفته، باید سازگار (متناسب) با اندازه-ی پایداری طرف درگیر باشد.» (Coady, 2002: 11)

گزاره دوم نیز درباره چگونگی رفتار در جنگ است که دارای دو اصل است: «اصل فرق‌گذاری که بر پایه آن جنگ تنها نسبت به هدف‌های قانونی روا داشته شود. اصل تناسب که با دستاویز آن، شیوه‌های خشونت‌آمیز، آسیب بیشتری در سنجش با گناه اصلی طرف درگیر، به بار نیآورد.» (ibid) به ویژه، اصل نخست که دربردارنده یورش‌نبردن به غیرنظامیان است، برجسته‌ترین سنجه فرق‌گذاری میان جنگ و تروریسم است. تروریسم همچون جنگ، پیرو زمان و مکان نیست؛ چون نه تنها مکان تروریسم در سطح کشورهای جهان پراکنده است، بلکه تروریسم همچون جنگ که آغاز و پایانی دارد، در یک دوره زمانی معین رخ نمی‌دهد. از این‌رو، این خود سبب می‌شود ادعای جنگ با تروریسم نیز به زیر سایه نامکانی و نازمانی فرورود. تروریسم، همچنین به طور خرد و کلان نمود می‌یابد و از تهدید شخص گرفته تا کشتار انسان‌ها، دنباله می‌یابد و بنابراین، بیشتر این مصداق‌ها، از ریشه با جنگ سنجیدنی نیستند.^۱ در پرونده نیکاراگوئه بر ضد ایالات متحده، دیوان دادگستری بین‌المللی بر این دیدگاه بود که:

«در حالی که در مقابل حملات مسلحانه، حق دفاع از خود به طور جمعی وجود دارد، در مقابل حملاتی که از شدت کمتری برخوردار است، حق توسل به اقدامات جمعی با توسل به زور وجود ندارد.» (کرم‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۷۳)

۱. دولت‌ها بیشتر گرایش دارند پدیده تروریسم را بزرگ نشان دهند و آن را دست‌اندازی به سرزمین خود به شمار آورند. به سخن دیگر، سیاست دولت‌ها بر این است که از میان انبوه اقدام‌های خشونت‌آمیز یا تهدید به آنها، تنها بر اندک موردی پافشاری کنند که در سطح کلان رخ می‌دهند و باور همگانی نیز بر این پایه استوار می‌گردد که تروریسم به راستی می‌تواند ملت را با تهدید روبرو سازد. در ژانویه ۲۰۰۹، فیلمی در پایگاه اینترنتی گذاشته شد که نشان می‌داد، تروریست‌های ناشناس شهرهای آلمان به ویژه برلین و کلن را به یورش تهدید کرده‌اند. تروریست‌ها همچنین هشدار داده‌اند که آلمان و چهار کشور دیگر، در سال ۲۰۰۹، با چالش‌هایی روبرو خواهند شد. رک:

اقدام‌های تروریستی بر پایه بسیاری از گزاره‌های کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو از مرزهای جنگ جوانمردانه و هنجارمند بیرون است. برای نمونه، هسته بنیادین اقدام‌های تروریست‌ها، پدیدآوردن هراس در میان شهروندان غیر نظامی است، به ویژه در جایی که بیشترین افراد در آنجا زندگی می‌کنند و حال آنکه بر پایه بند ۲ ماده ۵۱ پروتکل یکم پیوست به کنوانسیون‌های ژنو، «اعمال تهدیدهای خشونت‌آمیز که منظور اصلی از آن ایجاد وحشت در بین سکنه غیرنظامی باشد، ممنوع است.»

همچنین، قربانیان تروریسم، گزینشی یا ناگهانی است و ممکن است در این راه، تروریست‌ها به هر دستاویزی از جمله فریفتن و نیرنگ‌دادن بکوشند، در حالی که بر پایه ماده ۳۷ پروتکل پیوست به کنوانسیون‌های ژنو ویژه قربانیان درگیری‌های مسلحانه بین‌المللی، «قتل، مجروح یا اسیرکردن یکی از افراد دشمن، با توسل به نیرنگ ممنوع است.» همین که تروریست‌ها تلاش دارند پیش از رخ‌دادن عملیاتشان، پنهان‌کاری کنند، جلوه‌ای از نیرنگ و برنامه‌ریزی اسرارآمیز است که این خود، چیرستی تروریسم را از چیرستی جنگ دور می‌سازد. برای نمونه:

«گروه‌های جهادی اسلام‌گرا مؤثرترین گروه در اجرایی‌کردن نظریه "قدرت در پراکندگی" ^۱ هستند. این وضعیت، به این گروه کمک شایانی می‌کند که کشف نشوند و بتوانند به اقدامات تهاجمی دست بزنند. حملات بمب‌گذاری در پاریس که گفته می‌شود توسط برخی اعضای گروه اسلامی مسلح الجزایری انجام گرفت، از طریق سلول‌های مجزایی به اجرا درآمد که در انگلستان، بلژیک و فرانسه شکل گرفته و سپس به یکدیگر پیوسته بودند. عملیات تهاجمی یازدهم سپتامبر نیز توسط گروه‌هایی مجزا از یکدیگر در آمریکا، آلمان و افغانستان صورت گرفت. عملیات بمب‌گذاری در ایستگاه راه آهن مادرید که در یازدهم مارس ۲۰۰۴ رخ داد و بمب‌گذاری در مترو لندن و ایستگاه اتوبوس در ژوئیه ۲۰۰۵، همه و همه از نمونه‌های عملیات‌هایی است که بر اساس

نظریه تئوری قدرت در پراکندگی توسط شبکه‌های مجازی جهادگران انجام

یافته است.» (کلهر، ۱۳۸۶: ۳۲)

شایان یادآوری است که جنگ‌های آزادی‌بخش در زیر مفهوم و ویژگی‌های جنگ قرار داشته و از پشتیبانی اسناد بین‌المللی برخوردارند. بند ۴ ماده یک پروتکل پیوست به کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ در خصوص حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه بین‌المللی، مصوب ژوئن ۱۹۷۷ پیش‌بینی می‌کند:

«وضعیت اشاره‌شده در بند قبل (تسری پروتکل به ماده ۲ کنوانسیون‌های ژنو) شامل مخاصمات مسلحانه‌ای می‌شود که در آن، ملت‌ها برای احقاق حق تعیین سرنوشت خود- به نحو مندرج در منشور ملل و اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در خصوص مناسبات و همکاری دوستانه بین دولت‌ها بر طبق منشور ملل متحد- به مبارزه با سلطه استعماری و اشغال بیگانه و بر ضد نظام‌های نژادپرست می‌پردازند.»

در جنگ‌های آزادی‌بخش نیز هرگاه مقرره‌های جنگ گرامی داشته نشود، بی‌درنگ با نام کنش تروریستی یاد خواهند شد. بر پایه ماده ۳۵ پروتکل:

«جنگ‌های آزادی‌بخش یا درگیری‌هایی که برای تعیین سرنوشت انجام می‌شود، در انتخاب شیوه‌ها و وسایل جنگ نامحدود نیستند و به کار بردن سلاح‌ها، پرتاب‌شونده‌ها و مواد و شیوه‌های جنگی از نوعی که منجر به وارد آوردن صدمات بیش از حد و درد و رنج غیر ضروری می‌شود، ممنوع است. همچنین، به کار بردن شیوه‌ها یا وسایل جنگی که هدف از آنها وارد آوردن خسارات شدید، گسترده و درازمدت بر محیط زیست طبیعی باشد یا احتمال چنین اثراتی داشته باشد ممنوع است.»

بنابراین، جدایی میان اقدام تروریستی و جنگ آزادی‌بخش، در پیکار جوانمردانه و گرامی‌داشتن گزاره‌های جنگ است.

به هر حال، قاعده‌های جنگ، حقوقی را برای طرف‌های درگیر و شهروندان آنها پدید آورده که این حقوق را نمی‌توان برای کسانی که به اقدام‌های تروریستی دست می‌یازند، در

چشم داشت؛ چه تروریست‌ها خود به قاعده‌های جنگ و حقوق شهروندان و غیر نظامیان پروایی نمی‌کنند و به همین دلیل، مقرره‌های بین‌المللی، به روشنی، کنش‌های تروریستی را باز می‌دارند و آنها را در زیر مقرره‌های جنگ جا نمی‌دهند. بند ۲ ماده ۴ پروتکل دوم پیوست به کنوانسیون‌های ژنو مصوب ژوئن ۱۹۷۷، پیش‌بینی کرده است که:

«اعمال ذیل علیه افرادی که در درگیری‌ها شرکت مستقیم نداشته یا شرکت آنها در درگیری خاتمه یافته، در هر زمان و مکان که باشد، ممنوع است و باید ممنوع باقی بماند... (ج) گروگان‌گیری (د) اعمال تروریستی ... (ح) تهدید به ارتکاب هریک از اعمال پیش‌گفته.»

نکته واپسین برای جداسازی تروریسم از جنگ آنکه، دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی در ۸ ژوئیه ۱۹۹۶ در درگیری‌های مسلحانه، بر دو اصل پافشاری کرده است:

«یکی اصل منع رنج بی‌هوده و دیگری، اصل تفکیک بین اهداف نظامی و غیر نظامی و تفکیک بین رزمندگان و جمعیت غیر نظامی. این دو اصل غیر قابل تعلیق اند.» (ممتاز، ۱۳۸۱: ۳۶)

هرچند نتوان درباره پیوند اقدام‌های تروریستی با اصل نخست به استواری سخن گفت، ولی بی‌گمان، تروریست‌ها میان شهروندان غیر نظامی و نظامیان جدایی نمی‌اندازند و حتی می‌کوشند کسان غیر نظامی را قربانی رفتارهای خشونت‌آمیز خود سازند.

به هر حال، می‌توان گفت تروریسم پدیده ناوابسته به بزه و جنگ است. با آنکه برخی ویژگی‌های همسان با این دو را دارد، ولی در برخی موردها با آنها فرق دارد و شاید با بررسی همه ویژگی‌ها، تروریسم را یک بنیاد حقوقی - سیاسی ناوابسته و جدا دانست، ولی از گرانیگاه حقوق کیفری، تروریسم در هر حال دربردارنده رفتارهایی است که سرزنش‌آمیز بوده و با کیفر روبرو هستند. البته، آنچه سبب شده تروریسم از بزه دوری گزیند، جنبه‌های بزه‌شناختی مرتکب بزه‌های دیگر در سنجش با تروریست است، وگرنه از دید حقوق کیفری که اقدام‌های تروریستی را رفتار کیفرشدنی می‌پندارد، در هر حال کنش تروریستی، بزه است و رفتارهایی که در زیر آن جا می‌گیرد و ویژگی‌هایی که سبب شکل‌گیری رکن مادی آنها می‌گردد، از سوی قانون کیفری پیش‌بینی شده است.

ج: تطبیق چالش ماهیتی تروریسم با رویداد غزه

رویاری اسرائیل با حماس از جهت حقوقی سیمای مشخصی دارد، ولی چون هر دو طرف از دید برخی کشورها نامشروع و از دید برخی دیگر مشروع و قانونی به شمار می‌روند؛ همیشه این پرسش مطرح است که آیا این دو در برابر هم به جنگ می‌پردازند یا رفتار خشونت بارشان نسبت به هم، مصداق تروریسم است. با نگاه به مورد غزه، تا اندازه‌ای این پرسش پاسخ داده می‌شود.

در روزهای پایانی سال ۲۰۰۸، اسرائیل آهنگ یورش گسترده بر ضد حماس و شهروندان فلسطینی در سر پروراند که با تاخت هوایی آغازید و سپس با دست‌اندازی زمینی دنبال یافت. روز سه‌شنبه، ۳۰ دسامبر ۲۰۰۸، هواپیماهای اسرائیلی بیشتر ساختمان‌ها و تأسیس‌های امنیتی وابسته به دولت حماس در غزه را هدف قرار دادند که پیرو آن، دست‌کم ده نفر کشته شدند. یورش‌های خونین اسرائیلی‌ها از ۲۷ دسامبر سال ۲۰۰۸ میلادی آغاز شد و تا ۱۷ ژانویه ۲۰۰۹ دنبال داشت. آمار کشته‌شده‌ها به ویژه کودکان، چندان‌اند، ولی بر پایه آمار گفته شده عفو بین‌الملل، حدود ۱۴۰۰ فلسطینی در حملات ۲۲ روزه اسرائیل به نوار غزه کشته شده‌اند که در مجموع، با آمار فلسطینی‌ها هم‌خوانی دارد. در گزارش عفو بین‌الملل آمده است که بیش از نهصد تن از کشته‌شدگان فلسطینی غیرنظامی بوده‌اند که از این تعداد، ۳۰۰ نفر کودک و ۱۱۵ نفر زن بوده‌اند. در جریان درگیری‌های غزه، سیزده شهروند اسرائیلی نیز کشته شدند که تعدادی از آنان در اثر برخورد موشک‌های فلسطینی به نقاط مسکونی در داخل اسرائیل جان خود را از دست دادند.

پیش از یورش‌ها، میان دولت اسرائیل و دولت حماس پیمان آتش‌بس بوده که اسرائیل آن را شکست و دلیل این کار، نابودی توان موشکی حماس و جلوگیری از یورش موشکی به جنوب اسرائیل اعلام شد. هرچند پیشتر از آن، مایر شیتريت، وزیر کشور اسرائیل، برقراری آتش‌بس در گام کنونی از عملیات نظامی برضد باریکه غزه را نپذیرفته بود. وی گفته بود اسرائیل تنها زمانی می‌تواند آتش‌بس را بپذیرد که خطر یورش‌های موشکی از درون غزه به سوی هدف‌هایی در داخل خاک اسرائیل به طور کامل از میان رفته باشد.

آنچه در غزه رخ داد، نشان از شکستن سنجه‌ها و پیمان‌های بین‌المللی داشت؛ به گونه‌ای که خبرنگاران بی.بی.سی در غزه گزارش دادند که یک مسجد در شهر بیت لهیا، واقع در شمال نوار غزه، در زمان برگزاری نماز مغرب توسط هواپیماهای اسرائیل بمباران شده است. منابع درمانی از کشته شدن حداقل ۱۳ نفر و زخمی شدن بیش از ۲۰ نفر در این حمله خبر داده‌اند که در بین قربانیان، زنان و کودکان نیز مشاهده شده‌اند. حتی دانشگاه آمریکایی بیت لهیا هم هدف قرار گرفته و تخریب شده، نگهبان دانشگاه هم در این حمله کشته شده است. (بی.بی.سی - شنبه ۳ ژانویه ۲۰۰۹ - ۱۴ دی ۱۳۸۷)

در میانه یورش، کمتر نهادی بود که زبان به سرزنش اسرائیلی‌ها نگوید. صلیب سرخ جهانی در ۸ ژانویه ۲۰۰۹ با انتشار بیانیه‌ای گفت گروه پزشکی بعد از چهار روز انتظار، سرانجام روز چهارشنبه اجازه یافت وارد شهر غزه شود و در آنجا و در یک خانه بمباران شده، چهار کودک را در کنار اجساد مادرانشان پیدا کرد که به خاطر ضعف جسمی قادر نبودند روی پاهای خود بایستند. به گفته صلیب سرخ، سربازان اسرائیلی در نزدیکی محل این ساختمان حضور داشته‌اند و به طور حتم از این موضوع خبر داشته‌اند، اما به کودکان کمک نکرده بودند. در ادامه این بیانیه آمده که از آنجایی که نیروهای امنیتی اسرائیل در این منطقه حصار برپا کرده‌اند، آمبولانس‌های صلیب سرخ قادر نبوده‌اند مجروحان را جا به جا کنند و مأموران صلیب سرخ مجبور شده‌اند با قاطر، کودکان و مجروحان را از این محل خارج کنند. (بازگفت از بی بی سی - ۸ ژانویه ۲۰۰۹)

گزارش عفو بین‌الملل که در دوم ژوئیه منتشر شد، آورده که نمی‌توان مرگ بسیاری از فلسطینیانی که در یورش‌های سه‌هفته‌ای اسرائیل به غزه کشته شدند را زیر عنوان "اتفاقی اشتباه" یا ناشی از "صدمات ثانوی" که در هر حمله قانونی هم امکان رخ دادن آن وجود دارد، نادیده گرفت یا غیرقابل طرح دانست. عفو بین‌الملل می‌گوید "مسائل ناراحت‌کننده‌ای" همچنان روشن نشده است. از جمله اینکه چرا کودکانی که روی بام خانه خود بازی می‌کردند یا پرسنل پزشکی که به مجروحان رسیدگی می‌کرده‌اند، با "موشک‌هایی هدف‌گیری شده بودند که از دقت بالا برخوردار است و سربازانی که با آنها کار می‌کنند، به خوبی قادرند هدف خود را ببینند." گزارش جدید عفو بین‌الملل می‌افزاید که جان بسیاری از دست رفت؛ چون

نیروهای اسرائیلی "اغلب به گروه‌های پزشکی اجازه دسترسی به مجروحان را نمی‌داده‌اند." این گزارش مانند گزارش‌های متعدد دیگری که در گذشته منتشر شده، تأکید دارد که اسرائیل در کنار سلاح‌های "دقیق" از سلاح‌های "غیر دقیق"، مانند فسفر سفید و آتش توپخانه نیز استفاده کرده است. عفو بین‌الملل تخریب خانه‌ها، محل‌های کسب و اماکن عمومی نوار غزه توسط اسرائیل را "عمدی و وحشیانه" توصیف کرده و گفته است که این تخریب‌ها "تحت عنوان ملزومات نظامی، قابل توجیه نیست. همچنین، گزارش عفو بین‌الملل آورده است که هیچ مدرکی به دست نیاورده که نشان دهد پیکارجویان فلسطینی با انگیزه نظامی، غیرنظامیان غزه را وادار کرده بوده‌اند در ساختمان‌های خود بمانند.

در همان ماه (ژوئیه ۲۰۰۹)، یک گروه فعال متشکل از سربازان اسرائیلی به نام "شکستن سکوت"، از بیش از بیست و پنج نظامی این کشور که نامشان فاش نشده، شهادت گرفته و آن را به ثبت رسانده‌اند. به گفته این سربازان، دستورات نظامی آنها شامل شناسایی و تمیزدادن جنگجویان از غیرنظامیان نبود. این سربازان گفته‌اند که طبق دستور فرماندهان، اعضای ارتش اسرائیل باید هر طور شده از مجروح شدن و تلفات خود جلوگیری می‌کردند، حتی اگر به قیمت جان یک فلسطینی تمام شود. طبق گزارش گروه "شکستن سکوت"، برای سربازان این گونه توضیح داده شده بود که جان آنها از همه چیز مهمتر است و به هیچ عنوان نباید به علت شک کردن به وضعیت نظامی یا غیرنظامی بودن فلسطینیان قربانی شوند. یک سرباز در شرح خاطرات خود نوشته است: «به ما دستور نداده بودند که هر کسی را دیدیم بکشیم، اما به ما گفته بودند که وقتی به خانه‌ای نزدیک می‌شویم، از یک فاصله مشخص می‌توانیم هر کسی را که در معرض دیدمان قرار گرفت، حتی اگر زن مسن بود بکشیم.» طبق شهادت این سربازان، نظامیان اسرائیلی هنگام ورود به ساختمان‌ها، از غیرنظامیان به عنوان سپر انسانی استفاده می‌کردند. تعداد زیادی خانه و ساختمان به بهانه آنکه بمب‌گذاری شده و یا برای پوشش تونل‌های زیرزمینی ساخته شده‌اند، نابود شدند. بسیاری از شهادت‌هایی که در این گزارش ثبت شده، با آنچه قبلاً سازمان‌های حقوق بشری درباره عملیات ارتش اسرائیل در غزه ادعا کرده بودند، مطابقت دارد (بی.بی.سی - ۱۵ ژوئیه ۲۰۰۹ - ۲۴ تیر ۱۳۸۸).

روز دوشنبه، ۴ آوریل (۱۴ اردیبهشت)، اعضای گروه ویژه سازمان ملل متحد (کمیته حقیقت‌یاب) مأمور رسیدگی به اتهام ارتکاب جرائم جنگی توسط نیروهای اسرائیلی و حماس در جریان درگیری غزه، نخستین نشست کاری خود را در مقر سازمان در ژنو برگزار کردند. این کمیته توسط شورای حقوق بشر سازمان ملل تشکیل گردید و وظیفه آن رسیدگی به ارتکاب احتمالی جرائم جنگی توسط اسرائیل و گروه حماس بود. پژوهش‌های این گروه در ژوئن ۲۰۰۹ از غزه آغاز شد.

سازمان ملل متحد در گزارشی در می ۲۰۰۹، در باره حمله به مدارس این سازمان در غزه، از اسرائیل به شدت انتقاد کرد. این گزارش خاطر نشان می‌کند عملیات نظامی اسرائیل موجب کشته و زخمی شدن و بروز خرابی در شش حمله از نه حمله عمده به ساختمان‌های سازمان ملل شده است. گزارش سازمان ملل خواهان تحقیقات بیشتر در مورد وقوع احتمالی جرایم جنگی در غزه شده است.

تحقیقات این سازمان نشان می‌دهد استفاده اسرائیل از فسفر سفید در نزدیکی یک مدرسه فلسطینی‌ها موجب کشته شدن دو کودک شده که این گزارش از این اقدام اسرائیل به عنوان بی-توجهی شدید به زندگی انسانی یاد کرده است. شایان یادآوری است که بهره‌گیری از فسفر سفید غیر قانونی نیست. البته، دست کم در مناطق باز و با هدف استتار تحرک نیروهای نظامی در منطقه، اما بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی، این ماده نباید در جایی که احتمال صدمه زدن به غیر نظامیان وجود دارد، استفاده شود.

این گزارش در یک مورد، پیکارجویان فلسطینی را در حمله به ساختمان سازمان ملل در غزه مقصر دانسته است. همچنین، پس از تحقیقات محدودی که توسط سازمان ملل متحد صورت گرفت، بان کی مون، دبیر کل این سازمان، از اسرائیل خواسته است بابت خساراتی که به ساختمان‌های این سازمان در غزه وارد شده، ۱۱ میلیون دلار غرامت به این سازمان بپردازد. نتیجه گزارش کمیته حقیقت‌یاب^۱ در نیمه سپتامبر ۲۰۰۹ منتشر شد. به گفته رئیس کمیته:

1- United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict

«ما براساس حقایقی که به دست آوردیم، به این نتیجه رسیدیم که شواهد محکمی دال بر موارد جدی نقض حقوق بین‌المللی، حقوق بشردوستانه و حقوق بشر در عملیات نظامی اسرائیل در نوار غزه روی داده است.»

با این حال، جایگاه اسرائیل به دلیل پذیرفته‌شدنش در سازمان ملل متحد در مقام گروه تروریستی، بسیار کم‌رنگ است و خشونت این رژیم را باید از دریچه جنایت جنگی نگریست. از این‌رو اقدامات اسرائیل در غزه مصداق جنایت جنگی است نه تروریسم.

در نگاه کشورهای باختری، حماس گروه تروریستی است ولی باید دانست که برنامه و اقدام حماس در راستای رهایی‌بخشی ملت فلسطین از دست زورگویی‌ها و دست‌اندازی‌های اسرائیل است. بند ۴ ماده یک پروتکل پیوست به کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹، در خصوص حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه بین‌المللی، مصوب ژوئن ۱۹۷۷، پیش‌بینی می‌کند:

«وضعیت اشاره‌شده در بند قبل (تسری پروتکل به ماده ۲ کنوانسیون‌های ژنو) شامل مخاصمات مسلحانه‌ای می‌شود که در آن ملت‌ها جهت احقاق حق تعیین سرنوشت خود- به نحو مندرج در منشور ملل و اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در خصوص مناسبات و همکاری دوستانه بین دولت‌ها بر طبق منشور ملل متحد- به مبارزه با سلطه استعماری و اشغال بیگانه و بر ضد نظام‌های نژادپرست می‌پردازند.»

از این‌رو، رویارویی نظامی حماس با اسرائیل، نمی‌تواند در جامه تروریسم باشد، بلکه خود، مصداق جنگ است. بنابراین، هم حماس و هم اسرائیل در کشاکشی که میان آنها رفته مشمول مقررات جنگ هستند نه مقررات کیفری. آنچه در گزارش کمیته حقیقت‌یاب مطرح شده، رخ‌دادن جنایت جنگی از سوی اسرائیل در قالب کشتار غیر نظامیان و بمباران منطقه‌های مسکونی است. بنابراین، رخداد غزه بر پایه گزارش کمیته حقیقت‌یاب و شرایط جنگی، رخداد تروریستی به شمار نمی‌رود، بلکه جنایت جنگی است.

نتیجه گیری

چیستی تروریسم در گرو سیاست دولتهاست و امروزه این عنوان، انگي است که قدرت‌ها برای بدنام نشان دادن گروه‌ها و دولت‌های رویارو با خود می‌زنند. بنابراین، بیشتر موردهایی که از عنوان "تروریسم" یا "پشتیبانی از تروریسم"، برای آنها استفاده می‌شود، در واقع تروریسم یا پشتیبانی از آن نیست. با این حال، نسبت به شهروندان (افراد غیر نظامی)، مرز تروریسم و جنایات جنگی ناروشن است. همچنانکه اگر دولتی در یورش گسترده به سکونت‌گاه‌ها، شهروندان را بکشد یا زخمی کند یا دارایی‌های آنها را از میان بردارد، اگر در حین جنگ باشد، جنایت جنگی است و اگر همین دولت هرچند در زمان جنگ، به بمب‌گذاری در مکان‌های مسکونی یا کشتن برخی افراد ویژه دست بزند، رفتارش، تروریسم خواهد بود.

رخداد غزه از سوی اسرائیل آغازید و هرچند با آغاز یورش خونین به غزه، مقررات جنگی نیز زیر پای گذارده شد، ولی از نگاه حقوقی، تروریسم به شمار نمی‌رود؛ بلکه جنایات جنگی بوده و چون نه اسرائیل و نه حماس، هیچیک اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی را نپذیرفته‌اند، شورای امنیت باید قضیه را به دیوان ارجاع دهد. گزارش سپتامبر ۲۰۰۹ از سوی سازمان ملل متحد، در گام نخست اسرائیل را به عنوان مرتکب چندین جنایت جنگی در غزه شناسانده است.

منابع

- آزمایش، سیدعلی (۱۳۸۰): «نگرشی نو به مفهوم تروریسم بین‌المللی (سخنرانی)»، پژوهش حقوق و سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، سال سوم، شماره چهارم، بهار- تابستان.
- پادووانی، مارسل (۱۳۶۹): «آخرین سال‌های مافیا»، برگردان عباس آگاهی، مشهد: آستان قدس رضوی.
- کنعانی، محمداطاهر، سیاه‌رستمی، هاجر و کتابون حسین‌نژاد (گردآوری) (۱۳۸۵): «حقوق بین‌الملل بشر دوستانه ناظر بر حمایت از افراد در درگیری‌های مسلحانه: مجموعه اسناد ژنو»، تهران: جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی، کمیته ملی حقوق بشردوستانه، چ دوم.
- سیمبر، رضا (۱۳۸۵): «تطبیق تعریف تروریسم از دیدگاه برخی بازیگران مؤثر در نظام بین‌الملل»، فصلنامه راهبرد، شماره ۴۲، زمستان.
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۷۳): «حقوق جنگ»، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- عبدالله‌خانی، علی (۱۳۸۶): «تروریسم‌شناسی»، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- عبداللهی، محسن و کیهانلو، فاطمه (۱۳۸۴): «سرکوب تروریسم در حقوق بین‌الملل معاصر»، تهران: معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- فلوری، موریس (۱۳۸۰): «مبارزه با تروریسم از رهگذر حقوق بین‌الملل»، برگردان سید قاسم زمانی، فصلنامه راهبرد، شماره بیست‌ویکم، پاییز.
- کرم‌زاده، سیامک (۱۳۸۲): «تروریسم و دفاع مشروع در حقوق بین‌الملل»، مدرس علوم انسانی، دوره ۷، شماره ۱۰، بهار.
- کلهر، رضا (۱۳۸۶): «جهاد مجازی: ماهیت و چالش‌ها»، فصلنامه مطالعات منطقه‌ای جهان اسلام، شماره ۳۲، سال هشتم.
- ممتاز، جمشید (۱۳۸۱): «تروریسم و تفکیک آن از مبارزات آزادیبخش»، در تروریسم و دفاع مشروع از منظر اسلام و حقوق بین‌الملل، تهران: مرکز مطالعات توسعه قضایی و دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری.
- میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۸۳): «جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی»، تهران: نشر میزان، چ چهارم.

- لیمن، مایکل و پاتر، گری (۱۳۸۴)؛ «تروریسم به عنوان جرمی سازمان یافته» برگردان سید قاسم زمانی و علیرضا طیب، در تروریسم، تهران: نشر نی، چ دوم.

- Bergesen, Albert J and Han Yi(2005); " New directions for terrorism research", *International Journal of Comparative Sociology*, Volume 46.
- Coady, C.A.J(2002); " Terrorism, Just war and supreme emergency", in *Terrorism and Justice: Moral Argument a Threatened World*, edited by Tony Coady and Michael O Keefe, Melbourne University Press.
- Garrison, Arthur.H(2007); " The judiciary in times of national security crisis and terrorism", *Journal of Trial Advocacy*, Volume 30.
- Golder, Ben and Williams, George(2004); " What is terrorism? Problems of legal definition", *UNSW Law Journal*, Volume 27.
- Hamm, Mark.S(2007); *Terrorism as crime*, New York University Press.
- Forst, brian(2008); *Terrorism, crime and public policy*, Cambridge University Press.
- Nyamuya Maogoto, Jackson(2005); *Battling terrorism: legal perspective on the use of force and the war on terror*, Ashgate Publishing limited.
- Orlova, Alexandra V and James W.Moore(2004-2005); " Umbrellas or building blocks? Defining international terrorism and transnational organized crime in international law", *Houston Journal of International Law*, Volume 27.
- Scholte, Jan Aart and Robertson, Roland(2007); *Encyclopedia of globalization*, Volume 3, Routledge,
- Thackrah, John Richard(2004); *Dictionary of Terrorism*, London: Routledge.
- Thompson, Janna(2002); "Terrorism and the right to wage war", in *Terrorism and Justice: moral argument a threatened world*, op.cit.
- Viscusi, W.Kip and Zeckhauser, Richard J(2003); " Sacrificing civil liberties to reduce risks", *The Journal of Risk and Uncertainty*, Volume 26.

فرم اشتراک فصلنامه مطالعات راهبردی

مشترک گرامی ضمن تقدیر از جنابعالی برای انتخاب و اشتراک فصلنامه مطالعات راهبردی لطفا پس از تکمیل فرم زیر و واریز وجه (متناسب با نوع اشتراک مورد نظر)، فیش پرداختی و فرم اشتراک را از طریق پست یا نمابر برای امور مشترکین فصلنامه ارسال نمایید. لطفا اصل یا کپی فیش پرداختی را نزد خود نگهدارید.

✓ جهت تسریع در امور و پیگیریهای لازم، مراتب را از طریق تلفن، فکس و یا پست الکترونیک به اطلاع امور مشترکین برسانید.
✓ لطفا فرم زیر را کامل و دقیق وارد نمایید.

مشخصات مشترک		لطفا در این قسمت چیزی ننویسید
نام متقاضی (☐ حقیقی - ☐ حقوقی)		نام رابط (برای مشترکین حقوقی)
نشانی		کد پستی ۱۰ رقمی
تلفن ثابت	تلفن همراه	پست الکترونیک
شماره فیش واریزی	نام و کد شعبه	مبلغ واریزی

نوع اشتراک

E01: تهران (۱ سال - پست عادی)	E02: تهران (۱ سال - پست سفارشی)	E11: شهرستان (۱ سال - پست سفارشی)
☐ حق اشتراک مبلغ ۹۱/۵۰۰ ریال	☐ حق اشتراک مبلغ ۹۴/۰۰۰ ریال	☐ حق اشتراک مبلغ ۹۵/۰۰۰ ریال

با توجه به این که در پست عادی امکان پیگیری مرسوله وجود ندارد پیشنهاد می شود از پست سفارشی استفاده نمایید. متذکر است در ارسال با پست سفارشی ۵۰ درصد هزینه از طرف فصلنامه پرداخت شده است.

شماره حساب برای اشتراک فصلنامه

نام بانک - شعبه	شماره حساب	نام صاحب حساب
صادرات	۰۲۰۵۹۴۱۱۶۶۰۰۳	آقایان قدرتی و تابان

لطفا برای کسب اطلاعات بیشتر با انتشارات و امور مشترکین فصلنامه به شماره تلفن ۸۸۸۰۲۴۷۶ تماس حاصل فرمایید.

فصلنامه مطالعات راهبردی : تهران - خیابان کریمخان زند، خیابان آبان جنوبی، خیابان رودسر شرقی شماره ۷

کد پستی ۱۵۹۸۶۳۹۱۱۱ - پست الکترونیک Shop@risstudies.org

تازه‌های نشر

۱. ایالات متحده و قدرتهای بزرگ
۲. اقتصاد سیاسی مداخله‌گرایی در سیاست خارجی آمریکا
۳. اتحادیه اروپا؛ هویت، امنیت و سیاست
۴. بازدارندگی - چاپ دوم
۵. قدرت نرم در سیاست خاورمیانه‌ای آمریکا
۶. اینترنت و هویت ملی جمهوری اسلامی ایران
۷. انقلاب اطلاعات، امنیت و فناوریهای جدید
۸. سیاست خارجی آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران
۹. بررسی تطبیقی امنیت ملی و حقوق بشر
۱۰. استراتژی امنیت ملی بریتانیا
۱۱. تحول مفاهیم در روابط بین‌الملل
۱۲. درآمدی بر سیاست‌گذاری امنیت ملی
۱۳. مناسبات راهبردی چین و ایران
۱۴. قدرت‌افکنی
۱۵. امنیت و روابط بین‌الملل

Legal Nature of Terrorism; the Case of Gaza

Hasan Alipour

Although terroristic actions are similar to war and crime actions, however, in terms of legal nature of terrorism, adoption of each of them will lead to different implications.

If terrorism is seen through guilt actions, the terrorist and his/her behavior should be focused on, however, if it is taken as equal to war crimes, the evaluation and judgment should be based on group or network actions. Obviously, at the first level, a rule has been violated and therefore the perpetrator is punished, however, in case of the latter, like Al-Qaida, it has got cohesion and solidarity, with specific purpose and program, supported by some entities and more than that it attempts to resort to brutality on imposing a belief and finally to pretend itself beyond of a group or individual. IN this paper, given war and crime actions, terrorism is weighed and then the findings will be applied on the Gaza incident in the end of 2008.

Keywords: Terrorism, Guilt, War, International instruments, Gaza Incident.

NATO Presence in Afghanistan and Challenges Ahead

Majid Bozorgmehri

In the aftermath of 11 September, Afghanistan was the first country ruled by Taliban and as the harbor of Al-Qaida which was attacked by the coalition of western countries led by the USA. Consequently, the NATO got the command in Afghanistan. Given the trend and composition of deployment as well as distribution of the NATO troops in Afghanistan, the paper studies the challenges of these troops in the country. These challenges can be considered in three categories, structural, domestic and regional. However, at the structural level, the main theme of the conflict of views between the state parties relies on their different views on functions of the troops, legal interpretations and lack of coordination among them.

Keyword: NATO, Afghanistan, Terrorism, Structural Problems, Regional System, Internal Security.

The Sino - American Economic Relationship and its Implication on the National Security of Iran

Abdollah Ghanbarlou

In spite of expansion of the economic relationship between the USA and China during the recent decades, some security-political elements are playing a divergent role within this relationship. Of course, they have attempted to distinct this area of dispute from economic cooperation and prevent the mutual interests to be disturbed. However, the orientation and destination of the relationship is not clear. Does the cooperation reduce the tension or vice versa. It seems that in the short term, the economic cooperation will continue, and as in the resent years, it will overshadow the other disagreements. Iran is one of these issues which can be managed, because continuation of cooperation with the USA is a priority to China.

Keywords: the USA, China, Economic Cooperation, Economic Disputes, Political-Security Dispute, Iranian Nuclear Dossier, the World Trade Organization.

The Prospect of the Business Environment in the Fifth Bill of Development in Iran

Mohammad Khezri

The paper studies the Fifth Bill of Development in Iran in terms of its effects on business environment in the country. Based on the general terms of the plan, promotion of the business environment is the main strategy for realization of the economic growth, social security and better life standards of the Iranian nation. Also, it will serve as an important factor in empowerment of the people against poverty, unemployment and inflation. Given the need to promote the business environment, some of the defects of the plane are explained in this paper.

Keywords: Business Environment, Investment Environment, the Fifth Plan of Development, Economic Development.

The Spatial Layout of the Urban Networks and Demographic Planning in the 2022 Prospective, the Case of Azerbaijan

Bahram Sarmast /Nader Zaali

During the recent decades, regional equilibriums and balanced distribution of the population have been one of the great concerns for the planners and regional development thinkers. In this way, cities as the main place of habitation and the most effective place in population movement, has got a significant position. Therefore, the main question of the paper is as follows: what is the optimized amount of the population in the cities? And how the population of a region can be equilibrated? Predicting the population in cities of the district of Azerbaijan within the 2022 Prospective and its planning based on rank – amount modification model appropriate with the elasticity and anthropy of the urban network, the author suggests the optimized amount of the population of the Azerbaijan cities and consequently to create an equilibrated spatial, he introduces the required policies to increase or reduce the rate of population growth in Azerbaijan.

Keywords: Urban Network, Azerbaijan, Elasticity, Anthropy, Rank- Measurement Modification Model.

The Spatial Analysis of the Environmental Risks and Ecological Crises in Iran

Morad Kaviani Rad

The political, cultural and economic structures have got increasing role in ecological developments. The existing data and findings are indicating the scope of devastative role of the human beings in degradation of the environment at the local as well as global level. As an implication of this role, the human security has been challenged globally and the environmental crisis has emerged in the multilayer security situation and finally the balance of the environment has been disordered. Unfortunately, the trend of the environment degradation has been increasing in Iran during the recent decades; as such we are the worst in some cases. Most of the above results are due to geographic location and topography of the land in Iran, less attention to sustainability of the environment in planning and construction of the buildings, public unawareness and weak attention of the governmental organizations. Therefore, it seems that continuity of this situation, at least in the next two decades, will face the country with durable, costly and long lasting security challenges.

Keywords: Environmental Challenges, Human Security, Depletion, Environmental Risks

ABSTRACTS

Fluctuation Model: A Framework for Analysis of the Iranian Political Economy

Abbas Hatami

A study of the economic developments in Iran, during the post revolution era, indicates that the economic policy of the Iranian government has got a fluctuation condition rather than linear trend. Therefore, it clears that after the revolution the general orientation of the economic policies during the first decade was based on redistribution, during the second decade on economic growth and since the middle of the third decade on redistribution again. The paper explains these instabilities within the framework of fluctuation model. Later, instead of providing an economic analysis, it will attempt to analyze the root causes of these instabilities through the prism of political sociology. Finally it concludes that during the post revolutionary era, the nature and structure of the renter state has caused this kind of instability at the macro-economic level.

Keywords: Political System, Economic System, Macro-Economy Instability, Fluctuation Model, Redistribution Policy, Economic Growth Policy

TABLE OF
CONTENTS

Editorial

ARTICLES

Fluctuation Model: A Framework for Analysis of the Iranian Political Economy	5-31
<i>Abbas Hatami</i>	

The Spatial Analysis of the Environmental Risks and Ecological Crises in Iran	33-57
<i>Morad Kaviani Rad</i>	

The Spatial Layout of the Urban Networks and Demographic Planning in the 2022 Prospective, the Case of Azerbaijan	59-87
<i>Bahram Sarmast /Nader Zaali</i>	

The Prospect of the Business Environment in the Fifth Bill of Development in Iran	89-112
<i>Mohammad Khezri</i>	

The Sino – American Economic Relationship and its Implication on the National Security of Iran	113-140
<i>Abdollah Ghanbarlou</i>	

NATO Presence in Afghanistan and Challenges Ahead	141-169
<i>Majid Bozorgmehri</i>	

Legal Nature of Terrorism; the Case of Gaza	171-201
<i>Hasan Alipour</i>	

IN THE NAME OF GOD

Strategic Studies

Quarterly

● Vol. 13 ● No.2 ● Summer 2010 (1389) ●

Publisher: Research Institute of Strategic Studies

Executive Manager: Siamak Rahpeik

Managing Editor: Amir Mohammdd Haji-Yousefi

Editor: Farzad Poursaeed

Notice:

Views expressed in articles are those of
the contributors and should not be construed as
representing those of the Research Institute.

Type: Research Institute of Strategic Studies



Address: 7 Roodsar St. Hafez Ave,
Karimkhan Zand Ave. Tehran. Iran

Mailbox: 14155-5189 **Tel:** 88801147 **Fax:** 88896561

Email: quarterly@risstudies.org