

بسم الله الرحمن الرحيم

فصلنامه

مطالعات راهبردی

شماره ۳۲ • تابستان ۱۳۸۵

صاحب امتیاز: پژوهشکده مطالعات راهبردی

مدیر مسئول: دکتر سیامک رهپیک

سردبیر: دکتر اصغر افتخاری

دبیر: فرزاد پورسعید

تایپ و صفحه‌آرایی: پژوهشکده مطالعات راهبردی

ویراستار: فرزاد پورسعید

مسئول اشتراک: اکبر قلی‌یان

نشانی: تهران، خیابان کریمخان، خیابان آبان جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۱۱

صندوق پستی: ۵۱۸۹-۱۴۱۵۵ تلفن: ۸۸۸۰۱۱۴۷ دورنگار: ۸۸۸۹۶۵۶۱

پست الکترونیک: quarterly@risstudies.org

هیأت تحریریه (بر اساس حروف الفبا)

دکتر گودرز افتخارجهرمی / دانشگاه شهید بهشتی

دکتر اصغر افتخاری / دانشگاه امام صادق(ع)

دکتر سیامک ره‌پیک / دانشکده علوم قضایی

دکتر محمود سریع‌القلم / دانشگاه شهید بهشتی

دکتر عباسعلی عمیدزنجانی / دانشگاه تهران

دکتر قدیر نصری / پژوهشکده مطالعات راهبردی

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 یا مترجم همراه با نشانی کامل و شماره تلفن در پایان مقاله ذکر شود.

* خلاصه‌ای از مقاله به زبان فارسی (و در صورت امکان 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 علمی

مطالعات پایه

- ۲۳۹-۲۵۸ رابطه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی
فرامرز تقی‌لو
- ۲۵۹-۲۷۴ الگوهای سنجش و مطالعه امنیت انسانی
محمدعلی قاسمی
- ۲۷۵-۲۹۶ نسبت عدالت جغرافیایی و امنیت ملی
مراد کاویانی‌راد

مطالعات ایران

- ۲۹۷-۳۱۸ بودجه‌ریزی عملیاتی و مقبولیت دولت
محمد خضری
- ۳۱۹-۳۵۳ فراگیری و پایداری؛ اصول راهنمای تحقق عدالت اجتماعی
در ایران ۱۴۰۴ هـ شمسی
فرزاد پورسعید

مطالعات بین‌الملل

- ۳۵۵-۳۹۴ پول‌شویی؛ تهدیدی علیه امنیت ملی
حسن عالی‌پور
- ۳۹۵-۴۱۷ چالش کارکردی اطلاعات استراتژیک در قرن ۲۱
محمود کلامچیان

نقد و بررسی کتاب

- ۴۲۹-۴۲۱ جهاد: از قرآن تا بن لادن
ریچارد بونی / حمید احمدی
- ۴۳۸-۴۳۰ ساخت امنیت منطقه‌ای در خاورمیانه
زیومائوز، امیلی لاندو و تامار مالز / رحمن قهرمانپور

شماره استاندارد بین‌المللی: ۰۷۲۷ - ۱۷۳۵

فصلنامه مطالعات راهبردی

پژوهشکده مطالعات راهبردی • سال نهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۵ • شماره مسلسل ۳۲
صفحه • قیمت تک‌شماره ۱۱/۰۰۰ ریال

مقالات: رابطه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی / فرامرز نفی لو • الگوهای
سنجش و مطالعه امنیت انسانی / محمدعلی قاسمی • نسبت عدالت جغرافیایی و امنیت
ملی / مراد کاویانی‌راد • بودجه‌ریزی عملیاتی و مقبولیت دولت / محمد خضری • فراگیری
و پایداری؛ اصول راهنمای تحقق عدالت اجتماعی در ایران ۱۴۰۴ هـ.ش / فرزاد
پورسعید • پول‌شویی؛ تهدیدی علیه امنیت ملی / حسن عالی‌پور • چالش کارکردی
اطلاعات استراتژیک در قرن ۲۱ / محمود کلاهچیان

نقد و بررسی کتاب: جهاد: از قرآن تا بن‌لادن / ریچارد بونی / حمید احمدی • ساخت
امنیت منطقه‌ای در خاورمیانه / زیوماثوز، امیلی لاندو و تامارمالز / رحمن قهرمانپور

ISSN:1735 - 0727

Strategic Studies

Quarterly

Research Institute of Strategic Studies • Vol.9
No. 1 • Spring 2006 • Pages 2

Articles:Postmodernism and Strategic Studies: Methodological Requirements/*Ghadir Nasri* • State and Social Capital / *Mohammad Khezri* • A Theoretical Consideration on Social Security; with Emphasis on Types of Security / *Manijeh Navidnia* • The Concept of Security in the Medieval Thinking / *Maghsoud Ranjbar* • Geopolitics of Iran's Gas Transit to India; Opportunities and Challenges / *Morad Kaviani _ Rad* • A Preface to Islamic Fundamentalism /*Gholamreza khosravi* • Political Islam and Globalization / *Gholamreza Behrouz - Lak*

Book Review: *Ersel Aydinley and James N.Rosena*, Globalization, Security, and The Nation - State:Paradigms in Transition /by:*Roohollah Talebi Arani* • *Daniel Lerner*, The Passing of Traditional Society /by:*Morteza Bahrani*

●Annual Index in 1384

بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی

فرامرز تقی‌لو

تاریخ ارائه: ۱۳۸۴/۱۰/۵

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۴/۱۱/۲

چکیده

سرمایه اجتماعی که حاصل شکل‌گیری و استقرار ارزش‌ها، هنجارها، سنت‌ها و عرف‌ها و قواعد به صورتی خودجوش و در بستری از روابط متقابل اجتماعی است، زمینه‌ساز همکاری، اعتماد و مشارکت فعال و مثبت در زندگی اجتماعی از جانب افراد است. بدین ترتیب سرمایه اجتماعی با تأمین نوعی امنیت معنایی برای فرد که به واسطه معنادهی سنت‌ها، ارزش‌ها و قواعد به زندگی افراد در جامعه حاصل می‌آید، فرد را از گرفتار آمدن در دامن ناهنجاری‌ها، انحرافات و جرم و جنایت به مثابه مظاهر ناامنی اجتماعی و مشارکت منفی در جامعه به دور می‌دارد. بر این اساس سرمایه اجتماعی که خود حاصل عمل متقابل افراد در طول زمان و در بستری اجتماعی است، با استقرار خود به جهت‌دهی و معنادهی رفتار افراد می‌پردازد و از این‌رو با زمینه‌سازی رفتار هنجارمند، نقشی تعیین‌کننده در امنیت اجتماعی ایفا می‌کند. موضوع این مقاله بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی از منظر نقش سرمایه اجتماعی در معنادهی به زندگی فرد و هنجارمندسازی رفتارهای وی می‌باشد. به نظر نویسنده برای رویارویی با بحران امنیت اجتماعی، می‌بایست به حفظ و تقویت سرمایه اجتماعی از طریق تقویت جامعه مدنی در برابر سیاست‌های مداخله‌گر دولتی پرداخت.

کلیدواژه‌ها: سرمایه اجتماعی، امنیت اجتماعی، هنجار، ارزش، امنیت معنایی

مقدمه

عرف، سنت‌ها، هنجارها، ارزش‌ها و نهادهایی که در بستری از روابط اجتماعی و به صورتی خودجوش و غیرتأسیسی در طول نسل‌ها شکل گرفته و موجب اعمال نوعی نظارت و کنترل اجتماعی غیراقتدارآمیز بر رفتار فرد و جامعه‌پذیرسازی وی می‌شوند، از یک منظر ویژه به عنوان «سرمایه‌ای اجتماعی» در نظر گرفته می‌شوند. یکی از منافع عمده حاصل از آن، «امنیت اجتماعی» به معنای فقدان ناهنجاری‌ها، آسیب‌های اجتماعی، جرم، جنایت، اعتیاد، خودکشی، فروپاشی خانواده و مانند آن است. سرمایه اجتماعی با فراهم ساختن زمینه نظارت و کنترل اجتماعی غیراقتدارآمیز بر فرد و جامعه‌پذیرساختن وی که از مجرای احترام به عرف، سنت‌ها، هنجارها و ارزش‌های اجتماعی حاصل می‌شود، از یک سو به معنادار ساختن زندگی اجتماعی برای فرد و زمینه‌سازی مشارکت مثبت و فعال وی در زندگی اجتماعی می‌پردازد و از سوی دیگر از جهت پیامدهای جمعی و عمومی، موجب سلامت کلی جامعه، پایداری و ثبات اجتماعی می‌شود.

امنیت اجتماعی، به مثابه پیامد مثبت و مطلوب، حاصل اثرگذاری سرمایه اجتماعی بر زندگی فردی در قدم اول و زندگی جمعی به تبع آن است. بدین ترتیب، هرچند اصطلاح امنیت اجتماعی، مفهوم امنیت برای اجتماع را مطابق با نگرشی کل‌گرایانه در ذهن متبادر می‌سازد؛ اما اساس مفهوم امنیت اجتماعی و وجه ممیز آن از امنیت عمومی، امنیت ملی، امنیت کشور و مانند آن، تأمین امنیت مادی و معنایی فرد است. اگر در تأمین امنیت اجتماعی، تبعات و پیامدهای عمومی آن را در نظر داشته باشیم، منافع جمع بر فرد را مقدم دانسته‌ایم؛ اما اگر صرفاً تحقق حقوق و منافع فرد را صرف نظر از هزینه‌های آن در نظر بگیریم، بر تقدم حقوق و منافع فرد بر جمع تأکید کرده‌ایم.

امنیت اجتماعی، مطابق با کاربرد معمول آن در علوم اجتماعی، روانشناسی و جرم‌شناسی، عموماً بر پایه تقدم منافع فرد بر جمع به کار گرفته شده و تبعات یا پیامدهای جمعی در قدم بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد. نگاه فردمحور به امنیت اجتماعی^۱ به خوبی این امر را روشن می‌سازد. کاربرد مفهوم امنیت اجتماعی در این مقاله مطابق با چنین رویکرد و برداشتی بوده

است و از این رو متفاوت از آنچه به مثابه امنیت اجتماعی^۱ معرفی شده و در واقع به معنای امنیت جماعتی^۲ و ناظر بر امنیت گروههای اجتماعی حائز هویت است، به کار گرفته شده است.

امنیت اجتماعی بر این اساس به معنای تأمین امنیت مادی و معنایی فرد و در قدم بعد، بررسی پیامدهای مثبت آن در عرصه عمومی است. در این میان، بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی صرفاً از جهت بعد معنایی امنیت اجتماعی صورت خواهد گرفت. بدین معنا که سرمایه اجتماعی چه تأثیری بر معنادار ساختن زندگی اجتماعی برای فرد و ممانعت از گرفتار شدن وی در دامن ناهنجاریها، آسیبها، جرم، جنایت، اعتیاد و خودکشی به مثابه مظاهر مختلف ناامنی اجتماعی دارد. از این رو، ضمن بررسی مفهوم، شاخصها و روش شناسی هر کدام از مفاهیم سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی، و نشان دادن روابط متقابل مفهومی آنها به تبیین رابطه علی میان آنها می پردازیم. فرضیه ما بر این پایه شکل گرفته که تقویت سرمایه اجتماعی در جوامع در حال گذار و در حال توسعه به تقویت امنیت اجتماعی منجر می شود. بدین ترتیب، هرچند در بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی، نقطه عزیمت امنیت فرد است، لکن از منظری دیگر پیامدهای جمعی و عمومی امنیت اجتماعی از جهت تقویت ثبات اجتماعی و سیاسی که از عوامل مؤثر بر امنیت ملی هستند نیز به صورت غیرمستقیم مورد اشاره بوده اند.

الف. سرمایه و امنیت اجتماعی؛

روابط متقابل مفهومی، روش شناسی و شاخصه ها

رابطه میان دو امر مختلف را می توان از دو منظر ذهنی و عینی مورد بررسی قرار داد. زمانی که از منظر ذهنی بر رابطه میان دو امر تمرکز می نماییم، روابط مفهومی میان آن دو را در نظر داریم. بدین معنا که چگونه دو مفهوم متفاوت در تعیین حدود مفهومی یکدیگر دخیل هستند؟ چنانکه تصور یکی از آنها به تنهایی و در خلاء و بدون تصور دیگری ممکن نباشد. به نظر

1 . Society Security

2 . Societal

می‌رسد میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی نیز اینگونه رابطه متقابل مفهومی قابل تشخیص است. از این‌رو، ضمن بررسی مفهوم، روش‌شناسی و شاخص‌های مطالعه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی، به بررسی رابطه آنها از منظر ذهنی می‌پردازیم و سپس از منظری عینی به تبیین رابطه علی میان آنها خواهیم پرداخت.

سرمایه اجتماعی با توجه به دو مؤلفه اصلی آن یعنی «سرمایه» و «اجتماعی»، از ماهیتی بین رشته‌ای برخوردار است. هرچند به نظر برخی نویسندگان، این مفهوم به دلیل همین ویژگی دچار ابهام و ناسازگاری است و نشان از سلطه روش و نگرش اقتصادی بر علوم اجتماعی دارد؛ (۱) لکن عده‌ای دیگر از نویسندگان، سرمایه اجتماعی را موضوع مطالعه اقتصاد اجتماعی (۲) و یا جامعه‌شناسی اقتصادی به عنوان زیرمجموعه‌ای از علوم اجتماعی در نظر گرفته‌اند. چنانکه بر پایه آن به تشخیص پنج سنت نظریه‌پردازی عمده از جانب کسانی چون مارکس، مارکس وبر، زیمل، دورکهایم و بنتهام پرداخته‌اند. (۳)

مطابق با تحلیل این طیف از نویسندگان، سرمایه اجتماعی را می‌توان علاوه بر آثار و پیامدهای اقتصادی آن، از جهت آثار و پیامدهای اجتماعی و سیاسی نیز مورد بررسی قرار داد. چنانکه آدام اسمیت در ارایه نظریه دست‌نمایی به مثابه مکانیسم خودکار و غیررسمی متعادل‌کننده عرضه و تقاضا، به مفهوم سرمایه اجتماعی صرفاً از جهت آثار و پیامدهای اقتصادی آن نظر داشته و توکویل نیز در «تحلیل دموکراسی در آمریکا» ضمن تبیین نقش انجمن‌ها و تشکلهای خودجوش جامعه مدنی در دموکراسی آمریکایی، به آثار و پیامدهای سیاسی سرمایه اجتماعی پرداخته است. همچنانکه دورکهایم در تحلیل ریشه‌های بروز شرایط بی‌هنجاری در جوامع در حال گذار، به آثار و پیامدهای اجتماعی و سیاسی افول سرمایه اجتماعی اشاره کرده است. در نظر دورکهایم، امنیت اجتماعی به مثابه وضعیت حاصل از عمل به هنجارها، با مفهوم سرمایه اجتماعی به مثابه وضعیت استقرار و تأثیرگذاری هنجارها در ارتباط است.

بنابراین، می‌توان گفت همانگونه که در اقتصاد، وجهی از سود یا نفع اقتصادی به صورت متقابل در تعیین حدود مفهومی نوع خاصی از سرمایه به نام سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه انسانی و سرمایه مادی دخیل است؛ از منظر علوم اجتماعی نیز امنیت اجتماعی به مثابه امری

مطلوب در تعیین حدود مفهومی امر دیگری دخیل است که به مثابه سرمایه اجتماعی به صورت یکی از عوامل تولید امنیت اجتماعی در نظر گرفته می‌شود.

بررسی تاریخچه شکل‌گیری مفهوم و کاربرد اصطلاح سرمایه اجتماعی نیز وجود این رابطه متقابل مفهومی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی را به خوبی نشان می‌دهد. چنانکه در اولین کاربرد اصطلاح سرمایه اجتماعی در اثر جیمز جاکوب با عنوان «مرگ و زندگی شعرهای بزرگ آمریکایی» (۴)، «شبکه‌های فشرده در محدوده حومه قدیمی و مختلط شهری به عنوان صورتی از سرمایه اجتماعی در ارتباط با حفظ نظافت، عدم وجود جرم و جنایت خیابانی و دیگر تصمیمات در مورد بهبود کیفیت زندگی» (۵)، تعیین‌کننده در نظر گرفته شده‌اند. بدین ترتیب می‌توان گفت که تصور وضعیت امن اجتماعی در قالب شبکه‌های فشرده روابط اجتماعی به مثابه نوعی سرمایه ممکن شده و بدین ترتیب در شکل‌گیری مفهوم و تداول اصطلاح سرمایه اجتماعی مسأله‌ای تعیین‌کننده بوده است.

از نظر روش‌شناسی در مطالعه سرمایه اجتماعی، نویسندگانی که در قالب اقتصاد و اقتصاد سیاسی به بررسی و سنجش سرمایه اجتماعی می‌پردازند، عموماً از رویکردی عینی و اثبات‌گرا پیروی کرده و بر پایه آن، سرمایه اجتماعی، سرمایه مادی و سرمایه انسانی را از یکدیگر تفکیک می‌کنند. (۶) مطابق با این رویکرد، سرمایه اجتماعی به عنوان ارزش‌ها و هنجارهای تقویت‌کننده همکاری، اعتماد و قاعده‌مندی رفتاری، در کنار سرمایه مادی و سرمایه انسانی به افزایش سود یا نفع اقتصادی منجر می‌شود. از آدام اسمیت تا نظریه‌پردازان معاصر اقتصاد سیاسی و تحلیل‌گران صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی که به ارایه راهبردهای توسعه و رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه می‌پردازند، از این رویکرد روش‌شناختی پیروی می‌کنند. (۷) مطابق با این رویکرد، در هر شرایط اجتماعی، وجود سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه مادی و انسانی می‌تواند به رشد اقتصادی منجر شود.

با این حال، نویسندگانی که از منظر علوم اجتماعی به بررسی سرمایه اجتماعی می‌پردازند، کاربرست روش تفسیری را برای مطالعه سرمایه اجتماعی مناسب می‌یابند. مطابق با این رویکرد هرگونه سرمایه‌ای اصولاً اجتماعی است و در متن‌های اجتماعی مختلف دچار تفاوت معنایی و ارزشی می‌شود. از این‌رو، تقسیم‌بندی عینی و عام میان انواع سرمایه مادی، انسانی و اجتماعی

صحیح نیست. (۸) بر این اساس، نمی‌توان صرفاً از منظر اقتصاد جدید به بررسی، شاخص‌بندی و سنجش انواع سرمایه در اجتماعات مختلف پرداخت. بلکه باید در متن اجتماعی خاص، این نکته را تأویل نمود که چگونه بر پایه تأثیری که فرهنگ، سنت‌ها و هنجارها بر ترجیحات و انتخاب‌های افراد می‌گذارد، امری به مثابه سرمایه نمود پیدا می‌کند؟ (۹) چنانکه در یک اجتماع امری به مثابه سرمایه و در جامعه‌ای دیگر به صورت ضدسرمایه قلمداد می‌شود. تقسیم‌بندی میان سرمایه اجتماعی مثبت و منفی نیز ملهم از این واقعیت اجتماعی است. (۱۰) این موضوع در مورد رابطه میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی نیز صادق است؛ چنانکه می‌توان گفت جلوه‌های مختلف سرمایه اجتماعی در قالب متن‌های اجتماعی متفاوت، کارکردهای متفاوتی را از خود بروز می‌دهند. برای مثال یک سرمایه اجتماعی ویژه در قالب یک متن اجتماعی خاص می‌تواند به امنیت اجتماعی و یک سرمایه اجتماعی دیگر در متن اجتماعی دیگر به ناامنی اجتماعی منجر شود. سرمایه اجتماعی شکل‌گرفته در میان گروه‌های مافیایی و جرایم سازمان‌یافته که اعضاء خود را به همکاری در راستای جرم و جنایت سوق می‌دهد، سرمایه‌ای اجتماعی است که ناامنی اجتماعی را به همراه دارد.

در مورد شاخص‌های سنجش سرمایه اجتماعی نیز ارتباط متقابل مفهومی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی خود را نشان می‌دهد. در واقع به دست آوردن شاخص‌های کیفی سرمایه اجتماعی همچون میزان همبستگی گروهی، درجه انسجام، میزان تأثیر ارزش‌ها و هنجارها بر رفتارها، میزان اعتماد و قاعده‌مندی رفتاری میان افراد امری مشکل است. از این‌رو در سنجش سرمایه اجتماعی معمولاً به جای شاخص‌های کیفی سرمایه اجتماعی به عنوان یک ارزش مثبت، شاخص‌های دقیقی کمی همچون میزان انحرافات اجتماعی، جرم و جنایت، طلاق، فروپاشی خانواده، اعتیاد، طرح دعاوی و دادخواهی، خودکشی، فرار از پرداخت مالیات، رشوه، اختلاس و مانند آن به عنوان مظاهر منفی فقدان سرمایه اجتماعی به کار گرفته می‌شوند. فرض بر این است که چون سرمایه اجتماعی، مستلزم رفتارهای هنجارمند است، انحرافات اجتماعی نیز بیانگر نبود سرمایه اجتماعی خواهد بود. (۱۱) بدین ترتیب میزان ناامنی اجتماعی به مثابه شاخصی برای سنجش میزان آسیب و افول در سرمایه اجتماعی در نظر گرفته می‌شود.

همانگونه که در مقدمه گفته شد، امنیت اجتماعی به لحاظ مفهومی به معنای تأمین امنیت مادی و معنایی فرد است که می‌تواند صرفاً بر پایه رویکرد اخلاقی تقدم منافع فرد بر جمع و یا بر پایه رویکرد اخلاقی تقدم منافع جمع بر فرد یعنی با توجه به آثار و پیامدهای جمعی و عمومی حاصل از امنیت مادی و معنایی فرد مورد داوری قرار گیرد. بعد مادی تأمین امنیت برای فرد، شامل برآوردن نیازهای مادی اساسی همچون غذا، مسکن، بهداشت، تأمین و حمایت در مقابل بیکاری، بیماری از کارافتادگی حوادث و مانند آن می‌باشد. توزیع عادلانه منابع و فرصت‌ها از طریق کاربست سیاست‌های حمایتی دولتی، مبنای تأمین چنین امنیتی برای افراد است. (۱۲) با این حال ما در بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی به بعد یا آن جنبه معنایی امنیت اجتماعی که مستلزم تأمین امنیت فرد در مقابل انواع ناهنجاری‌ها، آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی، جرم، جنایت، خودکشی و مسایلی از این قبیل است، توجه داریم. هرچند تأمین نیازهای مادی از طریق کاربست سیاست‌های دولتی، مبنایی لازم برای تأمین امنیت معنایی است؛ ولی به تنهایی برای این منظور کافی نیست. این امر از آن روست که ریشه بسیاری از انحرافات و ناهنجاری‌های اجتماعی نه صرفاً فقدان امنیت مادی؛ بلکه دچار شدن افراد به بحران معنا، بحران هویت، بی‌اعتمادی و بی‌قاعدگی است که خود ریشه در افول و آسیب‌پذیری سرمایه اجتماعی دارند. انسجام اجتماعی که هم از منظر زندگی فرد و هم به لحاظ مصلحت عمومی و جمعی دارای آثاری مثبت بر زندگی فردی و جمعی است، از رهگذر استقرار و تقویت سرمایه اجتماعی حاصل می‌شود و در مقابل، افول سرمایه اجتماعی نیز انسجام اجتماعی را معرض تهدید قرار داده و فرد را دچار ناهنجاری و بحران می‌سازد.

برخی نویسندگان با اتخاذ رویکرد کل‌گرایانه، امنیت اجتماعی را معادل امنیت جماعتی^۱ و صرفاً ناظر بر هویت کلی یک اجتماع از جهت قابلیت حفظ الگوهای سنتی زبان، فرهنگ، مذهب، هویت و عرف ملی، (۱۳) می‌دانند. بر این اساس، گفته می‌شود که امنیت اجتماعی به مثابه فقدان تهدید در برابر هویت جامعه از منظر زبانی، قومی، مذهبی و فرهنگی خاص آن جامعه معنا پیدا می‌کند. (۱۴) با این حال به نظر می‌رسد که این تلقی از امنیت اجتماعی به صورتی تقلیل‌گرایانه صرفاً به پیامدهای گروهی و جمعی امنیت اجتماعی توجه دارد و از

این رو پایه اساسی امنیت اجتماعی را که همان امنیت فرد است، فراموش می‌کند. امنیت اجتماعی یا جماعتی^۱ در این معنا بر امنیت هویت‌های گروهی و جمعی در جامعه‌ای فراگیرتر تأکید دارد و از این رو جایگاه امنیت فرد به ماهو فرد در آن مشخص نیست. (۱۵)

از این رو، در این مقاله و در قدم اول امنیت اجتماعی را به معنای تأمین امنیت مادی و معنایی برای فرد و سپس تحلیل پیامدهای مثبت جمعی و عمومی آن در نظر می‌گیریم و در بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی بر تبیین نقش و تأثیر سرمایه اجتماعی در تأمین جنبه امنیت معنایی فرد در زندگی اجتماعی که موجب جامعه‌پذیری و کنترل اجتماعی غیراقتدارآمیز و در نهایت مشارکت فعال و مثبت فرد در زندگی اجتماعی می‌شود، متمرکز می‌شویم. بدین ترتیب می‌توان گفت که امنیت اجتماعی دارای دو جنبه فردی و جمعی است که تمرکز تقلیل‌گرایانه بر روی هر کدام از آنها موجب ابهام مفهوم امنیت اجتماعی و رابطه آن با سرمایه اجتماعی می‌شود.

امنیت اجتماعی از لحاظ روش‌شناسی عموماً به دو روش فردگرایانه و کل‌گرایانه مورد مطالعه قرار گرفته است. در روش فردگرایانه که مبتنی بر تحلیل رفتارهای فردی است، به شیوه‌ای عینی و عام‌گرایانه و از مجرای روانشناسی فردی به تبیین موارد و مظاهر امنیت و ناامنی فردی پرداخته می‌شود که خود دارای ریشه‌ها و پیامدهای اجتماعی است. چنانکه در الگوی روانشناسی فرویدی بر پایه تحلیل روانشناسی شخصیت فردی، چرایی بروز ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی، جرم، جنایت، خودکشی و مانند آن به مثابه مظاهر ناامنی اجتماعی مورد بررسی و تبیین قرار می‌گیرد. (۱۶) این روش، هرچند می‌تواند در تبیین رفتارهایی که متأثر از غرایز طبیعی هستند تا حدودی موفق باشد، اما قادر به تفسیر پدیده‌های اجتماعی به مثابه سازه‌ای که سرمایه اجتماعی نیز جزء آنهاست و همچنین تبیین تأثیر این پدیده‌های ساخته‌شده اجتماعی بر رفتارهای فردی، نیست. این در حالیست که روش کل‌گرایانه به خوبی از عهده چنین کاری برمی‌آید. چنانکه امیل دورکهایم به عنوان یکی از پیشروان اولیه این روش تأکید می‌نمود که «جامعه به مثابه واقعیت قابل تقلیل به رفتار و روانشناسی فردی نیست و بنابراین تبیین هرگونه نمودها و پدیدارهای فردگرایانه باید با توجه

1 . Societal Security

به نقش قواعد غیرشخصی و نیروهایی که کلیت جامعه را می‌سازند، صورت گیرد.» (۱۷) دورکهایم همچنین در بررسی انواع مختلف خودکشی به نقش و تأثیر نوع مناسبات اجتماعی و به ویژه میزان همگرایی اجتماعی بر نوع خودکشی تأکید داشته (۲۰) و در تبیین شرایط بی‌هنجاری یا آنومیک در جوامع در حال گذار به عنوان بستری برای بروز ناهنجاری‌ها، آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی، بر تأثیر پدیده‌های اجتماعی بر رفتارهای فردی تأکید دارد. در بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی، سرمایه اجتماعی به مثابه نوعی سازه اجتماعی در نظر گرفته شده که از مجرای تأثیرگذاری بر رفتارهای فردی به پیامدهای اجتماعی منجر می‌شود. این امر به لحاظ روش‌شناختی از منظری کل‌گرایانه مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

در مورد شاخص‌های امنیت اجتماعی نیز می‌توان از دو منظر به مسأله نگاه کرد. اول از منظر فرد، چه از بعد احساس ایمنی مادی نسبت به خوراک، پوشاک، مسکن و اشتغال و چه از لحاظ احساس ایمنی معنایی در زندگی اجتماعی و مشارکت فعال و مثبت در آن، احساس آزادی و برابری در برخورداری از فرصت‌ها، منابع و امکانات، میزان امید به زندگی و میزان جامعه‌پذیری.

دوم از منظر جمعی و عمومی در عرصه جامعه که شامل سنجش و محاسبه میزان و نوع آسیب‌ها، انحرافات و ناهنجاری‌های اجتماعی، جرم، جنایت، خودکشی، طلاق، فروپاشی خانواده، اعتیاد و مسایلی از این دست به مثابه شاخص‌های منفی امنیت اجتماعی می‌شود. همانگونه که پیشتر مورد اشاره قرار گرفت، عموماً همین شاخص‌ها به عنوان شاخص منفی دال بر افول سرمایه اجتماعی نیز به کار گرفته می‌شوند و این امر به روشنی بیانگر وجود روابط متقابل مفهومی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی است.

ب. تبیین علی رابطه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی

با توجه به آنچه در مورد ارتباط متقابل مفهومی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی گفته شد و به ویژه از لحاظ شاخص‌های کمی آنها که بر پایه آن میزان دقیق آسیب‌ها، انحرافات، ناهنجاری‌ها، جرم، جنایت، اعتیاد و خودکشی به صورت منفی، هم به عنوان شاخص میزان افول سرمایه اجتماعی و هم به عنوان شاخص ناامنی اجتماعی در نظر گرفته می‌شود،

اکنون باید پرسید که چگونه می‌توان رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی را به صورت تقدم و تاخر علی - معلولی مورد تبیین قرار داد و ضرورت علی میان آنها را مطرح کرد؟ در سطح مفهومی عموماً وجود و تأثیرگذاری سرمایه اجتماعی بر پایه تحلیل کارکردی از فقدان ناامنی اجتماعی یعنی نبود ناهنجاری، جرم و جنایت نتیجه گرفته شده و در مقابل، فقدان ناامنی اجتماعی یا وجود امنیت اجتماعی دال بر وجود و تأثیرگذاری سرمایه اجتماعی است. بدین ترتیب، تعیین روشن تقدم و تاخر علی - معلولی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی دچار ابهام می‌گردد.

این موضوع خود با یک مسأله اساسی در روش‌شناسی علوم اجتماعی مرتبط است که بر اساس آن می‌توان پرسید آیا برای فهم رفتار اجتماعی افراد باید صرفاً به تفسیر این رفتارها با استناد به دلایل و نیت عاملان در زمینه‌ها و موقعیت‌های اجتماعی پرداخت، یا اینکه به صورت عینی می‌توان اعمال مختلف انسانی را به طور علی تبیین کرد؟ (۱۸)

در پاسخ به سؤال در مورد چگونگی تبیین رابطه علی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی، می‌توان گفت که حفظ و تقویت سرمایه اجتماعی به مثابه علت یا متغیر مستقل، موجب تأمین امنیت اجتماعی به عنوان معلول یا متغیر وابسته می‌شود؛ زیرا سرمایه اجتماعی به مثابه قواعد راهنمای عمل در متن‌ها و موقعیت‌های مختلف اجتماعی، هرچند خود از مجرای رفتار متقابل افراد در طول زمان شکل گرفته و تکوین می‌یابد، لکن در جایگاه نهاد مستقر اجتماعی به صورت یک علت به بروز رفتارهایی خاص مطابق با متن‌ها و موقعیت‌های اجتماعی مختلف می‌انجامد. چنانکه افراد در صورت قرار گرفتن در چنین متن‌ها و موقعیت‌هایی، لاجرم واکنش‌هایی متناسب با آن از خود نشان می‌دهند. بدین ترتیب می‌توان گفت سرمایه اجتماعی به عنوان یک علت، بروز رفتارهای هنجارمند را به عنوان معلول ایجاب می‌کند و از این‌رو حفظ و تقویت سرمایه اجتماعی به جهت دامن زدن به رفتارهای هنجارمند، به صورت علی موجب تأمین امنیت اجتماعی یعنی کاهش ناهنجاری، جرم، جنایت، آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی، اعتیاد، خودکشی و مانند آن می‌شود. همانگونه که جیمز کلنن می‌گوید:

«هنگامی که هنجاری وجود دارد و مؤثر هم هست، تشکیل شکلی نیرومند - اگرچه گاهی هم آسیب‌پذیر - از سرمایه اجتماعی را می‌دهد. هنجارهای نافذی که مانع جرم و جنایت باشند، این امکان را به وجود می‌آورند که اشخاص در یک شهر در ساعات شب با فراغ خاطر از خانه خارج شوند و افراد سالمند بی‌آنکه بیمی از بابت ایمنی خود داشته باشند از منزل خود بیرون روند. اگر در جامعه این هنجار وجود داشته باشد که به دانش آموزانی که موفقیت بزرگ کسب می‌کنند، جایزه‌ای در خور داده شود، وظایف مدرسه بسیار تسهیل خواهد شد.» (۱۹)

بدین ترتیب سرمایه اجتماعی به تبع جلوگیری از وقوع جرم، جنایت و ناهنجاری، موجب زمینه‌سازی مشارکت مثبت و فعال فرد در زندگی اجتماعی می‌شود. چنانکه جاکوب نیز تأثیر سرمایه اجتماعی را علاوه بر کاستن از جرم و جنایت در بهبود کیفیت زندگی مورد بررسی قرار داده است. (۲۰) مطالعه کلمن در مورد تأثیر سرمایه اجتماعی در میزان موفقیت تحصیلی و افول سرمایه اجتماعی در میزان ترک تحصیل کودکان نیز این موضوع را به خوبی روشن می‌سازد. (۲۱) نقش سرمایه اجتماعی در تأمین امنیت اجتماعی چه از جهت جلوگیری از بروز ناهنجاری، جرم و جنایت و یا به تبع و در کنار آن از جهت زمینه‌سازی مشارکت مثبت و فعال فرد در زندگی اجتماعی، اساساً از مجرای تأثیرگذاری ارزش‌ها، هنجارها، عرف و سنت‌های اجتماعی در جامعه‌پذیرسازی افراد اعمال می‌شود. چنانکه بر این اساس پیر بوردیو جامعه‌پذیری را ملازم همیشگی سرمایه اجتماعی و بازتولید آن در اجتماع در نظر می‌گیرد و آن را زنجیره پیوسته‌ای از مبادلات توصیف می‌کند که در قالب آن شناخت به صورت پایان ناپذیری تصدیق و بازتصدیق می‌شود. (۲۲) اهمیت سرمایه اجتماعی در جامعه‌پذیری تا حدی است که به نظر یکی از نویسندگان:

«تازگی و نیروی اکتشافی سرمایه اجتماعی دو سرچشمه دارد. نخست آنکه این مفهوم بر پیامدهای مثبت جامعه‌پذیری متمرکز است و ... دوم آنکه این پیامدهای مثبت را در چهارچوب فراخ‌تر بحث سرمایه جای می‌دهد و توجه را به این نکته جلب می‌کند که چگونه چنین اشکال سرمایه غیرپولی می‌توانند

سرچشمه‌های مهم قدرت و نفوذ - درست مانند حجم دارایی‌ها یا حساب بانکی - باشند» (۲۳)

نقش هنجارها علاوه بر اعمال نفوذ و کنترل بر افراد در فرآیند جامعه‌پذیری، ایجاد عنصر اعتماد در روابط متقابل افراد در اجتماع و به تبع آن تقویت قاعده‌مندی رفتاری و انتظام در روابط اجتماعی است. بدین ترتیب سرمایه اجتماعی به صورتی همزمان در سطح فردی زمینه‌ساز معنا برای زندگی اجتماعی فرد و موجب مشارکت مثبت و فعال او در زندگی اجتماعی می‌شود و در سطح جمعی به قاعده‌مندی و نظم اجتماعی می‌انجامد. این قاعده‌مندی و انتظام خود را در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نیز نشان می‌دهد. (۲۴)

بر این اساس، امنیت اجتماعی چه از منظر فردی و چه از منظر جمعی به صورت معلول سرمایه اجتماعی نمود پیدا می‌کند. از این رو، ضریب امنیت اجتماعی، متغیری از استقرار و قوام سرمایه اجتماعی خواهد بود.

اهمیت این ارتباط میان سرمایه و امنیت اجتماعی به ویژه زمانی است که شرایط جامعه در حال گذار را در نظر داشته باشیم. شرایط گذار جامعه ملازم با تزلزل در ارزش‌ها و هنجارهای جاافتاده است که تبعات آن بر روی فرد و کلیت جامعه قابل تشخیص می‌باشد. تزلزل ارزش‌ها و هنجارها، تأثیر مستقیمی بر وقوع ناهنجاری‌ها، آسیب‌ها، انحرافات، جرم و جنایت، اعتیاد و خودکشی به مثابه مظاهر مختلف ناامنی اجتماعی دارد. بدین معنی که افول سرمایه اجتماعی در جامعه در حال گذار، بر گسترش میزان ناامنی اجتماعی تأثیر می‌گذارد. امیل دورکهایم در ارایه نظریه جامعه‌شناختی خود درباره انحرافات اجتماعی، از مفهوم آنومی یا بی‌هنجاری در جامعه در حال گذار سود جسته تا بر اساس آن به تبیین علل و ریشه‌های انحرافات و آسیب‌های اجتماعی به ویژه خودکشی بپردازد. به نظر وی، بی‌هنجاری زمانی بروز می‌کند که بدون جایگزینی ارزش‌های جدید، ارزش‌های سابق دچار تزلزل شده و هیچ معیار روشنی برای راهنمایی عمل در زندگی اجتماعی باقی نمانده باشد. (۲۵) بر این اساس می‌توان گفت وضعیت بی‌هنجاری در جامعه در حال گذار همان وضعیتی است که در آن سرمایه اجتماعی دچار افول و آسیب می‌شود. هرچند دورکهایم خود از مفهوم سرمایه اجتماعی و افول آن سخن نگفته است، لکن همانگونه که پورترس نیز اشاره کرده، پیشینه مفهوم سرمایه اجتماعی به رغم شهرت

اخیر آن، به نظریه دورکهایم دربارهٔ حیات گروهی به عنوان پادزهری برای بی‌هنجاری، هویت‌یافتگی و خودکشی و تمایز مارکس میان طبقه در خود و برای خود برمی‌گردد. (۲۶)

برخی دیگر از نویسندگان نیز با تأکید بر وجود ارتباط روشن میان جامعه‌شناسی دورکهایم و اندیشه‌های اگزیستانسیالیست و پست‌مدرنیستی، نظریه خودکشی وی را بر مبنای نقش افسردگی در مقابل امید به زندگی در جوامع در حال گذار به مدرنیته، مورد تفسیر قرار داده‌اند. (۲۷)

با این حال عده‌ای دیگر از نویسندگان نیز که با رویکردی عینی و اثباتی به کاربست نظریه آنومی دورکهایم پرداخته‌اند، نظریه آنومی وی را با نظریه محرومیت نسبی تلفیق کرده و بر پایه آن به تبیین علل و ریشه‌های انحرافات، ناهنجاری‌ها، جرم و جنایت پرداخته‌اند. مطابق با این نظریه، انحرافات اجتماعی زمانی بروز می‌کند که امکانات اجتماعی موجود پاسخگوی اهداف و ارزش‌های فرهنگی جدید نباشند. (۲۸)

مطابق با دیدگاه‌های این نویسندگان، تزلزل و افول در ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی، به مثابه سرمایه‌هایی اجتماعی در جهات مختلف زمینه‌ساز بروز انحرافات، ناهنجاری‌ها، جرم و جنایت می‌باشند که خود را در شرایط جامعه در حال گذر نشان می‌دهد. با این حال، شدت و میزان بروز ناهنجاری و آسیب و افول در سرمایه اجتماعی، در همه جوامع در حال گذار به یک میزان نبوده و به تبع آن میزان ناامنی اجتماعی نیز در جوامع در حال گذار یکسان نیست. چنانکه با مقایسه تجربه گذار در جوامع اروپای غربی با جوامع غیرغربی، می‌توان این فرضیه را طرح کرد که در جوامعی که فرایند توسعه و گذار در آنها به صورت ساختاری و در یک دوره زمانی طولانی صورت گرفته، میزان و شدت ناهنجاری و افول سرمایه اجتماعی کمتر و خفیف‌تر از جوامعی است که فرایند گذار و توسعه در آن در کوتاه‌مدت، کارگزارانه و از مجرای سیاست‌های دولتی پیش برده شده است. با این همه، مطابق با بررسی فوکویاما، در اکثر جوامع صنعتی در نیمه دوم قرن بیستم، میزان افول در سرمایه اجتماعی در اکثر شاخص‌ها چنان زیاد بوده که به نظر وی سراسر این دوره را می‌توان به عنوان فروپاشی بزرگ در الگوهای اولیه زندگی اجتماعی قلمداد کرد. به نظر وی، این افول در سرمایه اجتماعی به صورتی کاملاً روشن با مجموعه کاملی از دگرگونی در هنجارها با پیامدهای اجتماعی خاص آن از جمله جرم، جنایت، فقر، زشتکاری با کودکان و مانند آن همراه بوده است. (۲۸)

این در حالیست که مطالعات تطبیقی صورت گرفته به خوبی نشان می‌دهند که در جوامعی که یک ایدئولوژی خاص از جانب دولت بر جامعه تحمیل شده، میزان آسیب در سرمایه اجتماعی و به تبع آن میزان ناهنجاری و مصادیق مختلف ناامنی اجتماعی افزایش قابل توجهی داشته و در عرصه‌های اداری، سیاسی و اقتصادی نیز فساد و رانت‌جویی فراگیر شده است. (۲۹)

همانگونه که افول سرمایه اجتماعی به ناامنی و تعارضات اجتماعی دامن می‌زند، استقرار و قوت سرمایه اجتماعی نیز در میزان توسعه همه‌جانبه در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری تأثیرگذار است. مطالعه تطبیقی رابرت پاتنام در مورد نقش سرمایه اجتماعی در میزان نهادمندی دمکراتیک در نظام‌های اجتماعی سیاسی منطقه شمال و جنوب ایتالیا، این مسأله را به روشنی توضیح می‌دهد. به نظر وی «بعضی از مناطق ایتالیا از نظر برخورداری از شبکه‌ها و هنجارهای مشارکت مدنی قابل تحسین هستند، در حالی که بعضی دیگر در چنبره نظام سیاسی مبتنی بر ساختار عمودی، زندگی اجتماعی پرشقاق و منزوی و فرهنگ بی‌اعتمادی اسیر هستند». (۳۰) پاتنام سرمایه اجتماعی را در مقایسه با نهادهای سلسله‌مراتبی اقتدار رسمی در ایجاد نظم و کنترل اجتماعی بسیار مؤثرتر می‌داند و در مخالفت با دیدگاه هابزی در مورد قرارداد اجتماعی به عنوان مبنای برقراری نظم و امنیت می‌نویسد:

«ما نمی‌توانیم پیمان (یعنی یک قانون اساسی) برای اطاعت از قانون اساسی مان بنویسیم، بدون اینکه بی‌نهایت به دامن چنین پیمان‌هایی درغلتیم. از این رو در شرایطی که گروه‌های حاکم قانون اساسی را زیر پا بگذارند، مکانیسم‌های رسمی کنترل اجتماعی باید نوعاً تابع اطاعت اختیاری و مبتنی بر میل و رغبت باشند.» (۳۱)

هنجارها، ارزش‌ها، عرف و سنت‌هایی که در یک بستر اجتماعی در طول زمان از مجرای رفتار متقابل افراد شکل گرفته و تکوین می‌یابند، در مقایسه با نهادها و قانون‌های رسمی و تأسیسی، نقشی اساسی‌تر در جامعه‌پذیری و کنترل اجتماعی ایفاء می‌کنند؛ زیرا در مقایسه با عامل اجبار، بر پایه عامل اعتماد متقابل جمعی عمل می‌کنند. سرمایه اجتماعی که بدین ترتیب شکل می‌گیرد، در مقایسه با نهادهای رسمی، نیروهای قضایی و پلیس که به شیوه اقتدارآمیز و مبتنی بر اجبار عمل می‌کنند، به شیوه‌ای غیررسمی و غیراقتدارآمیز منجر به تأمین امنیت اجتماعی می‌شود. سرمایه اجتماعی بدین ترتیب مکانیسم اخلاقی برای جامعه‌پذیری ایجاد

می‌کند که هرگز نمی‌تواند به شیوه‌ای کارگزارانه و تحمیلی حاصل شود. این واقعیت از بررسی تجربه کشورهایی که به شیوه‌ای اقتدارآمیز خواهان ساختن انسان و جامعه‌ای مطلوب بوده‌اند، به روشنی قابل استنتاج است. تجربه چین و شوروی سابق گویای این واقعیت می‌باشد. (۳۲)

جامعه مدنی بستر شکل‌گیری، تکوین و استقرار سرمایه اجتماعی به شیوه‌ای خودجوش، غیررسمی و غیرتأسیسی است و از این رو راهبرد تقویت سرمایه اجتماعی به عنوان یکی از مجراهای عمده تأمین امنیت اجتماعی، باید اساساً مبتنی بر حمایت و تقویت جامعه مدنی در برابر دخالت‌های دولت باشد. چه بسا سیاست‌های غلط و دخالت‌های بجای دولتی در عرصه‌های مختلف جامعه، منجر به تخریب سرمایه اجتماعی و به ویژه از میان رفتن عنصر اعتماد در روابط اجتماعی افراد در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اداری و قضایی شود. اگر شهروندان اعتمادی به عملکرد صحیح، صادقانه و عادلانه در حوزه‌های سیاسی، اداری، اقتصادی و قضایی نداشته باشند و در عین حال به صداقت شهروندان دیگر نیز به دلیل حاکمیت سراسری ایدئولوژی‌های سیاسی و فقدان آزادی، اعتماد نکنند، می‌توان گفت که سرمایه اجتماعی شکل‌گرفته در جامعه دچار فروپاشی و افول شده است. پیامد اینگونه فروپاشی سرمایه اجتماعی از منظر فردی، عدم مشارکت مثبت در زندگی اجتماعی به دلیل فقدان عنصر اعتماد و به تبع آن بروز ناهنجاری‌ها، آسیب‌ها و انحرافات، جرم، جنایت و اعتیاد، و از منظر جمعی، از میان رفتن قاعده‌مندی در حوزه‌های مختلف اجتماعی و شیوع فساد در عرصه‌های مختلف سیاسی، اداری، اقتصادی و قضایی خواهد بود. بدین ترتیب، افول سرمایه اجتماعی به ناامنی اجتماعی از جهات مختلف منجر می‌شود.

در ارزیابی میزان افول سرمایه اجتماعی و تأثیر منفی آن بر امنیت اجتماعی، می‌توان به سنجش میزان کاهش تأثیرگذاری ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی و نیز کاهش میزان اعتماد در روابط اجتماعی بر بالارفتن میزان انحرافات، آسیب‌ها، ناهنجاری‌ها، جرم، جنایت و مانند آن پرداخت. برای مثال افول ارزش‌ها و هنجارهای مربوط به نهاد خانواده، چه تأثیری بر میزان افزایش مسایلی چون طلاق، فرار از خانه، اعتیاد، خودکشی، جرایم جنسی و مانند آن داشته؟ و یا فقدان اعتماد در عرصه روابط اقتصادی چه تأثیری بر بالارفتن میزان فساد اقتصادی، رانت‌جویی، رشوه و اختلاس گذارده است؟ در حوزه اداری، سیاسی و قضایی نیز می‌توان به

ارزیابی این مسأله پرداخت که تا چه میزان افول ارزش‌ها و هنجارهای مربوط به این حوزه‌ها و آسیب‌پذیری عنصر اعتماد در آنها منجر به از بین رفتن قاعده‌مندی و قانون‌محوری شده و به تبع آن فساد در ارکان مختلف نهادهای مربوط به این حوزه‌ها رسوخ کرده است.

به دنبال چنین برآوردی است که راهبردها و راهکارهای ارایه‌شده برای حفظ و تقویت سرمایه اجتماعی، به عنوان مبنایی برای زمینه‌سازی مشارکت مثبت و فعال فرد در زندگی اجتماعی در حوزه‌های مختلف، به صورت مانعی در برابر بروز انحرافات، آسیب‌ها و ناهنجاری‌ها معنی پیدا می‌کند. این زمینه‌سازی مشارکت مثبت و فعال به مثابه مانعی در برابر ناهنجاری‌های مختلف اجتماعی، از یک سو تبعات فردی و از سوی دیگر تبعات جمعی و عمومی دارد که خود را در حوزه‌های مختلف زندگی اجتماعی نشان می‌دهد. احیاء اصل اعتماد در روابط فی‌مابین شهروندان و میان شهروندان و نهادهای مختلف سیاسی، اداری، اقتصادی و قضایی نیز خود از یک سو موجب حمایت معنایی از فرد و از سوی دیگر موجب قاعده‌مندی و انتظام اجتماعی است که در مجموع، پیش‌شرط‌های لازم برای امنیت اجتماعی محسوب می‌شوند.

نتیجه‌گیری

با مروری بر ادبیات موجود در بررسی جوانب مختلف رابطه سرمایه اجتماعی با امنیت اجتماعی، از یک سو به روابط متقابل مفهومی میان آنها، روش‌شناسی و شاخص‌های مربوط به هر کدام پرداخته شد و در این بین بیان گردید که این دو مفهوم چگونه در تعیین حدود یکدیگر نقش داشته‌اند. چنانکه زمانی ارزش‌ها، هنجارها، عرف و سنت‌ها از منظر پیامدهای مثبت جمعی به مثابه نوعی سرمایه اجتماعی و زمانی از بعد نقش آنها در جامعه‌پذیری و کنترل اجتماعی به عنوان شرط لازم امنیت اجتماعی در نظر گرفته می‌شوند. از سوی دیگر، در تلاش برای تبیین رابطه علی میان سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی و توضیح چگونگی آن به ارایه این فرضیه پرداخته شد که سرمایه اجتماعی چگونه از مجرای زمینه‌سازی مشارکت مثبت و فعال فرد در زندگی اجتماعی که به واسطه مکانیسم کنترل اجتماعی و جامعه‌پذیری هنجارها، ارزش‌ها و سنت‌ها صورت می‌گیرد، موجب تأمین امنیت اجتماعی از بعد معنایی آن می‌شود.

بدین معنا که تأثیر کنترلی و جامعه‌پذیرانه سرمایه اجتماعی موجب جلوگیری از بروز انحرافات، آسیب‌ها، ناهنجاری، جرم، جنایت، اعتیاد، خودکشی و مسایلی از این قبیل به مثابه مظاهر ناامنی اجتماعی می‌گردد. بدین ترتیب در تحلیل رابطه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی نقطه عزیمت از سطح تحلیل فرد است که پیامدهای جمعی و عمومی به تبع آن مورد تبیین قرار می‌گیرد. بر این اساس امنیت اجتماعی به دنبال آثار و پیامدهای فردی است که پیامدهای جمعی و عمومی خود را از جهت تقویت امنیت کلی جامعه و امنیت ملی نشان می‌دهد. بررسی رابطه سرمایه اجتماعی و امنیت اجتماعی به ویژه در جامعه در حال گذار اهمیت پیدا می‌کند که در آن افول سرمایه اجتماعی با بروز ناامنی اجتماعی در ارتباط است. از این رو با استناد به نظریات جامعه‌شناسان برجسته‌ای که با رویکرد روانشناسی اجتماعی به تحلیل وضعیت و بحران‌های احتمالی جوامع در حال گذار پرداخته‌اند، بیان می‌شود که چگونه افول سرمایه اجتماعی در یک جامعه در حال گذار، می‌تواند زمینه‌ساز ناامنی اجتماعی باشد. علاوه بر این، گفته شد که چگونه کاربست سیاست‌های مداخله‌آمیز دولتی در جامعه مدنی به عنوان بستر تولید سرمایه اجتماعی به صورت خودجوش و غیررسمی، می‌تواند به تخریب سرمایه اجتماعی و به تبع آن ناامنی اجتماعی منجر شود. چنانکه اثرگذاری ارزش‌ها، هنجارها، قواعد و سنت‌ها و همچنین عنصر اعتماد چه در روابط متقابل بین شهروندان و چه در سطح نهادهای اقتصادی، سیاسی، اداری و قضایی دچار آسیب شده و به تبع آن از یک سو انگیزه مشارکت مثبت و فعال فرد در عرصه‌های مختلف جامعه از میان رفته و از سوی دیگر کارکرد سایر نهادهای مختلف اجتماعی در دوره‌های سیاسی، اقتصادی، اداری و قضایی دچار اختلال شده و فساد دامنگیر آنها می‌شود. بدین ترتیب، برای رویارویی با بحران امنیت اجتماعی در یک جامعه در حال گذار به ارایه این تجویز پرداخته شد که حفظ و تقویت سرمایه اجتماعی از طریق تقویت جامعه مدنی در برابر سیاست‌های مداخله‌گرانه دولتی، به تأمین امنیت اجتماعی خواهد انجامید. مبنای اخلاقی چنین تجویزی هم می‌تواند حمایت از فرد در برابر آسیب‌ها، انحرافات و ناهنجاری‌های اجتماعی باشد و هم می‌تواند از منظر پیامدهای جمعی و عمومی آن بر امنیت کل جامعه و امنیت در سطح ملی توجیه شود.

یادداشت‌ها

1. Fine, Ben, *Social Capital Versus Social Theory; Political Economy and Social Science at the Turn of the Millenname*, Routledge, 2000, pp 25-39.
2. Gary S. Becker and Kevinm. Marphy, *Social Economics; Marhet beharion in a Social Environmeat*, Harvard university. Press, 2000, p22.
3. James Fary, "Social capitac; a Conceptaachistory", *Political Theory*, Vol 32. No L. Febuary 2001, pp. 7-8.
4. James Jacobs, *The Death and Life of Groat American Cities*, 1961.
5. فوکویاما، فرانسیس، *سرمایه اجتماعی و حفظ آن*، ترجمه دکتر غلامعباس توسلی، تهران، انتشارات جامعه ایرانیان، ۱۳۷۹، ص ۱۰.
6. Nielsen, Klans, "*Social Capital and Systemic Competitiveness*", in *Gobalization, Socicol Capital and Inequality*, Edited by Wilfred Dolfsm, UK 2003, pp 38-39.
7. Patrick Francois, *Social Capital and Ecoromic Development*, London, Rutledge, 2002, pp 6-10.
8. Ben Fine, op.cit, pp26-36
9. Garys Becher and Kevin M. Murphy, op.cit, pp 22-26.
۱۰. فوکویاما، پیشین، ص ۱۱.
۱۱. فوکویاما، پیشین، صص ۱۹ - ۲۰.
۱۲. آراسته‌خو، محمد، *تامین و رفاه اجتماعی*، تهران، انتشارات دانشگاه پیام‌نور، ۱۳۷۸، صص ۲ - ۷.
۱۳. بوزان؛ باری، *مردم، دولت‌ها و هراس*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۷۸، ص ۳۴.
۱۴. منیژه نویدنیا، «درآمدی بر امنیت اجتماعی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال ششم، شماره اول، بهار ۱۳۸۲، صص ۵۷ - ۶۷.
15. Vucetic, Srdjan, "Traditional Versus Societal Security and The role of Securitization", *Southeast European Politics*, Vol III, No1. June 2002, pp. 71 - 76.
16. Anthony Giddens, *Sociology*, Second Edition, Polity Press, 1996, pp 122-23.
17. Brian Fay, *Contemporary Philosophy of Social Science, Multcultural Approach*, Blackwell, 1996, p 51.
18. Brian Fay, Ibid, pp120-123.
۱۹. کلمن، جیمز، «نقش سرمایه اجتماعی در ایجاد سرمایه انسانی»، در *سرمایه اجتماعی: اعتماد، دموکراسی و توسعه*، به کوشش کیان تاج بخش، ترجمه افشین خاکباز و حسن پویان، تهران، شیرازه، تهران، ۱۳۸۴، صص ۶۲ - ۶۳.
20. Jacobs, James, op.cit.

۲۱. کلمن، جیمز، پیشین، صص ۷۸ - ۷۵.
۲۲. بوردیو، پیر، «شکل‌های سرمایه» در *سرمایه اجتماعی: اعتماد، دمکراسی و توسعه*، پیشین، ص ۱۵۱.
۲۳. آلهاندرو پورتس، «سرمایه اجتماعی: خاستگاهها و کاربردهایش در جامعه‌شناسی مدرن»، در *سرمایه اجتماعی: اعتماد، دمکراسی و توسعه*، پیشین، ص ۳۰۷.
24. Oscar W. Gabriel, *Political Efficiency and Trust*, Edited in the Lmpact of Values, by San W, Van Elinor Scorbrough, Oxford, 1995, pp 357 - 361.
25. Emile Purkheim, op.cit, p 214.
۲۶. آلهاندرو پورتس، پیشین، ص ۳۰۶.
27. Stiepon G.Mestrovic, *Durkheim and Postmodern culture*, Aldine de Gruyter inc, New York, 1992 – pp 113 – 126.
۲۸. رفیع‌پور، فرامرز، *آنومی یا آشفتگی اجتماعی: پژوهشی در پتانسیل آنومی در شهر تهران*، تهران، انتشارات سروش، تهران، ۱۳۷۸، صص ۲۱ - ۲۰.
۲۹. رز، ریچارد، «کارها در جامعه ضدمدرن چگونه پیش می‌رود؟ شبکه‌های سرمایه اجتماعی در روسیه»، در *سرمایه اجتماعی: اعتماد، دمکراسی و توسعه*، پیشین، صص ۶۰۹ - ۵۷۱.
۳۰. پاتنام، رابرت، *دمکراسی و سنت‌های مدنی*، ترجمه محمدتقی دلفروز، دفتر تحقیقات و مطالعات سیاسی وزارت کشور، تهران، چاپ روزنامه سلام، ۱۳۸۰، ص ۴۱.
۳۱. همانجا، ص ۲۸۴.
۳۲. هرمز مهرداد، *جامعه‌پذیری سیاسی*، تهران، انتشارات پاژنگ، ۱۳۶۷، ص ۱۱.

الگوهای سنجش و مطالعه امنیت انسانی

محمدعلی قاسمی

تاریخ ارائه: ۱۳۸۴/۸/۱۰

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۴/۹/۱۷

چکیده

طی دهه اخیر نظریات مختلفی در باب امنیت انسانی، طرح شده‌اند؛ اما بیشتر آنها در سطح نظریه پردازی بوده و در ساحت عمل، ایده قابل سنجش و ارزیابی ارائه نداده‌اند. در تحقیق حاضر معروفترین متدولوژی‌ها برای سنجش امنیت انسانی یعنی نظریه فقر عمومی، ارزیابی امنیت انسانی (HAS)، شاخص امنیت انسانی پروژه تغییر محیط زیست جهانی و امنیت انسانی، روش گزارشی امنیت انسانی و متدولوژی تیلر اون، بحث شده و نقاط و قوت و ضعف آنها مورد بررسی قرار گرفته است. در شاخص‌سازی برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) از هفت شاخص امنیت اقتصادی، امنیت بهداشتی، امنیت اجتماعی، امنیت زیست‌محیطی و امنیت شخصی بحث می‌شود. این مفهوم‌سازی از امنیت انسانی یکی از موسع‌ترین و کاملترین برداشتها از امنیت به حساب می‌آید و در عین حال به دلیل شمول گسترده‌اش بی‌آنکه ربط سیستماتیک محکمی بین اجزاء آن به وجود آورد، آماج انتقاد قرار گرفته است. شاخص‌سازی و مدل‌های ارزیابی محل بحث در این نوشتار، بر بنیاد همین مفهوم‌سازی خواهد بود. ضمن آنکه نویسنده در پایان بر مدل تیلر اون تأکید کرده و آن را نسبت به دیگر الگوها مناسبتر می‌داند.

کلیدواژه‌ها: امنیت انسانی، سنجش امنیت انسانی، شاخص‌های امنیت انسانی

مقدمه

مبحث امنیت انسانی، از مباحث جدید در مطالعات استراتژیک است که در مدتی کوتاه ادبیات قابل توجهی پیرامون آن پدید آمده است. اهتمام نهادهای بین‌المللی چون برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱ به آن و طرح امنیت انسانی به مثابه یکی از ابزارهای سنجش جایگاه کشورها در روند توسعه و پیشرفت، ضرورت مطالعه عینی و نه نظری محض این مقوله را آشکار می‌کند. در این خصوص الگوهای مختلف و متفاوتی ارائه شده‌اند که البته مطالعه همه آنها موجب تطویل بحث خواهد شد؛ بنابراین در این مقاله پس از بحثی مختصر پیرامون مفهوم امنیت انسانی و با مفروض گرفتن مباحث تئوریک موجود در این عرصه، مهمترین الگوهای عملیاتی مطالعه و سنجش امنیت انسانی مورد بررسی قرار می‌گیرند و به نقاط قوت و ضعف هر یک از آنها اشاراتی خواهد شد.

الف. تمهید نظری

امنیت انسانی، با فاصله گرفتن از برداشت سنتی و مرسوم از امنیت شکل گرفت. در برداشت سنتی، امنیت به معنای حفاظت و حراست از دولت بود و توازن آنارشیستی قدرت مفروض گرفته می‌شد؛ بنابراین تلاش برای وصول به صلح و ثبات باید در چارچوب آن صورت می‌گرفت. پس از پایان جنگ سرد، موضوع (ابژه) امنیت، دیگر صرفاً دولت به حساب نیامد؛ زیرا اگر بپذیریم که هدف هر اقدام امنیتی حفاظت از انسانهاست، در آن صورت ملاحظه می‌شود که مرگ و میر و مخاطرات اصلی افراد بشر ناشی از روابط میان دولت‌ها و جنگ بین آنها نیست؛ بلکه تهدیدات دیگری چون سیل، بیماری و مانند آن مرگبارترند. در این چارچوب ایده امنیت انسانی مطرح شد و دسته‌بندی‌های جدیدی از تهدیدات متوجه نوع بشر و افراد انسانی را مطرح ساخت. اقسام تهدیدات به نسبت ایدئولوژی‌های افراد و طرز تلقی آنها متفاوت بود. از سوی دیگر نیز تنوع در طرح اقسام تهدیدات امکان بحث کلی و عام از مبحث امنیت انسانی را مخدوش می‌سازد و آن را صرفاً به فهرستی از تهدیدات گاه کاملاً جدا و نامرتبط مبدل می‌کند. این اختلاف برداشت‌ها انعکاس خود را در متدولوژی‌های سنجش امنیت

انسانی نیز منعکس می‌کند. در واقع دو معضل اساسی یعنی تمییز و تشخیص تهدیدات علیه امنیت انسانی، و اولویت‌بندی و تقدم و تأخر این تهدیدات؛ راه را برای ظهور، به تعبیر تیلر اون^۱، شش متدولوژی سنجش (که با احتساب متدولوژی ابداعی وی به هفت مورد افزایش می‌یابد) باز کرده‌اند.^(۱) در این نوشتار بعد از مسایل اصلی سنجش^۲ امنیت انسانی به تفصیل بیشتر از متدولوژی پیشنهادی تیلر اون بحث خواهد شد. زیرا که به نظر می‌رسد برای مطالعات عینی و عملیاتی مناسب‌تر و مفیدتر باشد.

اگر گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۳ در سال ۱۹۹۴ را ملاک قرار دهیم، هفت مقوله در ذیل عنوان امنیت انسانی خواهد گنجید که عبارتند از امنیت اقتصادی، امنیت غذایی، امنیت بهداشتی، امنیت اجتماعی^۴، امنیت زیست‌محیطی و امنیت شخصی.^(۲) این دسته‌بندی تهدیدات و عرصه‌های امنیتی یکی از موسع‌ترین مفهوم‌سازی‌ها از امنیت انسانی است. اگر این وسعت نقضی برای آن باشد، در مقابل به واسطه شمولش می‌تواند مبنایی برای مطالعه دیگر متدولوژی‌های سنجش امنیت انسانی قرار گیرد.

محققان و صاحب‌نظران از امنیت انسانی تعاریف متنوع و کثیری ارائه داده‌اند؛ اما عمده این تعاریف نقاط اشتراک فراوانی دارند. طبق این تعاریف هدف امنیت انسانی محافظت از هسته حیاتی^۵ همه آدمیان در مقابل تهدیدات شایع و گسترده است؛ به گونه‌ای که با کمال و تعالی بلندمدت بشری سازگار باشد.^(۳) بر اساس این تعریف، امنیت انسانی قصد حراست از انسان‌ها را دارد؛ یعنی تهدیدمحور نیست. همچنین امنیت انسانی مشوق حراست و مراقبت نهادینه، پاسخگو و پیشگیرانه است، نه انفعالی. همچنانکه هسته حیاتی به معنای آزادی‌ها و حقوقی است که به بقای معیشت و حرمت اساسی آدمی مربوط می‌شود. در تعریف فوق حیات همه آدمیان مد نظر است و نه حفاظت از سرزمین و قلمرو دولتی خاص که مشخصه سیاست‌های امنیتی ادوار گذشته است. در اینجا امنیت انسانی به امنیت همه انبای بشر فارغ از

1 . Owen

2 . Measurement

3 . UNDP

4 . Community

5 . Vital Core

جنسیت، نژاد، دین، شهروندی و دیگر ویژگی‌های انسان‌ها، معطوف می‌شود. منظور از تهدیدات شایع و گسترده نیز، تهدیداتی است که یا در مقیاس جغرافیایی و جمعیتی وسیعی رخ می‌دهند و یا تهدیداتی که مکرراً اتفاق می‌افتند و در نهایت اینکه حمایت و حراست از حیات انسانها، فقط حفاظت از جسم و تن آنها نیست؛ بلکه فراهم آوردن امکان مشارکت، آزادی بیان آراء و عقاید و شکوفایی ارزش‌های مطلوب هر گروه و اجتماع است. بنابراین صرف سیرکردن شکم افراد، اگر که حفظ حرمت و کرامت انسانی آنها مد نظر قرار نگیرد، برای تأمین امنیت انسانی آنها کافی نیست.

با آنکه آثار متعدد و متنوعی درباره امنیت انسانی و ابعاد مختلف آن نوشته شده، اما نکته مهمتر یعنی طرح عملیاتی و قابل آزمون مباحث، کمتر محل توجه قرار گرفته است. همانطور که پیشتر اشاره شد، فهرست متفاوتی از ارزش‌های انسانی و طبعاً روش‌های متفاوتی نیز برای سنجش میزان امنیت انسانی، می‌تواند طرح شود. در این نوشتار با اساس قرار دادن تحلیل و تعریف و مقایسه متدولوژی‌های مطروحه با آن، به مهمترین این متدولوژی‌ها پرداخته می‌شود.

یک. فقر عمومی^۱؛ گری‌کینگ و کریستوفر موری، دوتن از پژوهشگران دانشگاه هاروارد، در مقاله مشترکی، ناامنی انسانی را وضعیت «فقر عمومی» تلقی کرده و معتقدند که چون امنیت مبتنی بر خطر محرومیت شدید است، لذا با مفهوم فقر ربط مستقیمی دارد. آنان فقر را در معنایی موسع‌تر از «درآمد اندک» تعریف می‌کنند و محرومیت از هر نوع توانایی و قابلیت بنیادین^۲ را در آن می‌گنجانند. به زعم آنان شخصی که در حالت فقر عمومی است، در وضعی پایین‌تر از آستانه از قبل تعریف شده هر کدام از عرصه‌های رفاهی^۳ قرار دارد، و اساساً تفاوتی کیفی در تجربه زندگی بالاتر و پایین‌تر از آستانه مزبور وجود دارد. هیچکدام از این شاخص‌ها بالاتر از دیگری نیستند. (۳) موری و کینگ، حوزه‌های رفاهی را درآمد، بهداشت، آموزش، آزادی سیاسی و دموکراسی تعریف می‌کنند که شباهت و توازی آشکاری با تعریف NDP دارد. در هر حوزه شاخصی دو سویه انتخاب می‌شود که در آن نمره هر فرد می‌تواند بین یک و صفر باشد.

1 . Generalized

2 . Basic Capabilities

3 . Being Well

شاخص	حوزه
تولید ناخالص داخلی سرانه که مبدل به تساوی قدرت خرید می‌شود	درآمد
کیفیت شاخص سلامتی	بهداشت
میزان سواد یا متوسط سال‌های تحصیل	آموزشی
آزادی اجتماعی با مبنای اندازه‌گیری خانه آزادی	آزادی سیاسی
کسری از افراد بالغ قادر به مشارکت سیاسی	دموکراسی

سه روش برای تقویت نظریه موری و کینگ در خصوص فقر عمومی مطرح شده است. رقم اول سال‌های امنیت انسانی فردی^۱ یعنی سال‌هایی است که انتظار می‌رود فرد خارج از وضع «فقر عمومی» به سر برد. اگر شخص نمره‌اش در هر کدام از شاخص‌های فوق صفر باشد، فقر عمومی خواهد بود. بنابراین آشکار است که فقر در اینجا معنای سنتی خود را ندارد، به طوری که آزادی سیاسی نیز در آن گنجانده می‌شود.

رقم دوم امنیت انسانی فردی^۲ است که نسبت طول عمری را که فرد انتظار می‌رود بتواند خارج از فقر عمومی بگذراند، نشان می‌دهد. این رقم بررسی دقیق‌تر سنی را میسر می‌سازد. در حالت سوم روش جمع سال‌های امنیت انسانی فردی برای جمعیتی خاص، مثلاً در داخل یک کشور ملی، یعنی سال‌های جمعیتی امنیت انسانی (YHS) مطرح می‌شود که می‌تواند برای مطالعه توسعه و سیاست‌های امنیتی کاربرد داشته باشد. (۴)

دو. ارزیابی امنیت انسانی^۳: کانتی باج‌بای با تلفیق نقاط اشتراک تعاریف (UNDP) و کانادا از امنیت انسانی، آن را حراست و حفاظت در مقابل تهدیدات مستقیم و غیرمستقیم دانست. جدول تهدیدات وی به این شرح است: (۵)

1 . YIHS

2 . HSI

3 . Human Security Audit

تهدیدات مستقیم	
محلّی	جرائم خشونت بار، آزار زنان / کودکان
منطقه‌ای	تروریسم، نسل‌کشی، سرکوب حکومتی
ملّی	خشونت اجتماعی، جنگ بین‌المللی، راهزنی، خشونت قومی
بین‌المللی	جنگ بین دولت‌ها، سلاح‌های کشتار جمعی، مین‌های زمینی
تهدیدات غیرمستقیم	فقدان حواجی اولیه چون غذا، آب و بهداشت اولیه
در سطح اجتماعی	بیماری
در سطح جهانی	سطوح بیکاری
	رشد یا کاهش جمعیت
	بلایای طبیعی
	تحرک جمعیتی
	فرسایش محیط زیست
	مصرف نابرابر

مرحله اول روش سنجش، اندازه‌گیری تهدیدات علیه فرد است. این کار از طریق جمع‌آوری داده‌های کمی از مجموعه‌ای از تهدیدات بالقوه مستقیم و غیرمستقیم مذکور در لیست صورت می‌گیرد. البته جمع‌آوری این اطلاعات به سهولت میسر نیست و برخی از آنها به ویژه در کشورهای در حال توسعه به صورت محرمانه‌اند و یا اصلاً اطلاعاتی از آنها در دست نیست. همچنین در باب چستی تهدیدات بالقوه اتفاق نظری وجود ندارد.

مرحله دوم، اندازه‌گیری قابلیت افراد برای مواجهه با تهدیدات است. این کار از طریق ارزیابی کمی ظرفیت‌های دولت یا افراد به دست می‌آید. باجپای بین دو نکته فوق (افزایش یا کاهش تهدیدات، ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها برای مقابله با آنها) و آناتومی آدمی رابطه‌ای برقرار می‌کند. بر این اساس سلامت آدمی را با ماهیت و شدت عفونت‌هایی که به حیات او لطمه می‌زنند (تهدیدات) و سلامت سیستم ایمنی بدن که قدرت مقاومت دارد (قابلیت مقابله با تهدیدات) می‌توان ارزیابی کرد. به زعم وی در برخی موارد، بهتر است از ارزیابی ظهور و افول تهدیدات استفاده کرد. (۶)

باجبای طرح تهدیدات / قابلیت‌ها را برای مقایسه بین کشور و مقایسه مناطق داخل این کشورها، مفید می‌داند. به زعم وی ارزیابی امنیت انسانی را به دو شکل کمی و کیفی می‌توان عملیاتی کرد. در حالت اول می‌توان میزان کمی امنیت انسانی را به صورت سالانه تهیه کرد. این رقم به موازات شاخص توسعه انسانی و شاخص جدیدتر حکومت‌داری انسانی^۱ است و داده‌های فراوانی در این زمینه وجود دارد.

ثانیاً فاکتورهایی که مستعد سنجش کمی نیستند به صورت کیفی می‌توانند ارزیابی شوند. این قبیل فاکتورها عموماً در سطوح بین‌المللی / جهانی بوده و بیشتر به قابلیت‌ها مربوط می‌شوند تا تهدیدات. بر این اساس تخمین کمی و سالانه تلاش‌های جهانی برای خلع سلاح، بسیار مفیدتر از تهیه فهرست تعداد سلاح‌های هسته‌ای بیولوژیک و شیمیایی می‌باشد. در زمینه محیط زیست نیز اگرچه داده‌هایی درباره تولید گاز کربنیک و گرم‌شدن زمین وجود دارد، لیکن اینها محل مناقشه‌اند. بنابراین گزارش سالانه در باب توافقات جهانی برای کنترل تولید گاز کربنیک و بهبود اوضاع محیط زیست بهتر از ارائه آمارهای مخدوش و غیرقطعی است. در سطح ملی / اجتماعی نیز پیمایش‌های کیفی در خصوص تأثیر تبعیض‌آمیز یا مضر قوانین بر حساسیت‌های قومی / مذهبی گروه‌ها اهمیت حیاتی دارد. از این‌رو «ارزیابی امنیت انسانی» نمی‌تواند خود را به ارائه آمار کودکان و زنان قاجاق‌شده و یا فراری محدود کند و باید خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ملی و بین‌المللی در این زمینه را نیز تجزیه و تحلیل نماید. (۷)

نظریات باجبای به رغم جذابیت و نکته‌آموزیهایش محدودیت‌های عملی چندی نیز دارد. متدولوژی جمع‌آوری داده‌های کمی و چگونگی ارزیابی تهدیدات و قابلیت‌ها مشخص نشده است. همچنین اطمینانی وجود ندارد که قابلیت‌ها رافع تهدیدات باشند و اگر چنین نباشند، تهیه ارقام قابلیت‌ها بی‌معنا می‌شود. برای مثال اگر کشوری از قابلیت و توانایی زیادی در زمینه بهداشت و درمان برخوردار باشد، اما برنامه‌ای برای پاسخگویی به بلایا و فجایع نداشته باشد، در معرض تهدیدات عمده قرار می‌گیرد؛ هرچند از لحاظ قابلیت نیز در سطح بالایی باشد.

سه. شاخص امنیت انسانی پروژه تغییر محیط زیست جهانی و امنیت انسانی^۱: طبق تعریف این شاخص، که اعتبار زیادی به مسایل زیست محیطی می دهد، برخی شرایط زیست محیطی و اجتماعی، در صورت همراه شدن با جوامع آسیب پذیر، ناامنی انسانی را موجب می شوند. طبق این تعریف، امنیت فقط زمانی کسب می شود که افراد به صورت فیزیکی یا سیاسی گزینه رد یا قبول تهدیدات متوجه محیط زیست و حقوق اجتماعی یا انسانی شان را داشته باشند. به زعم آنان فرسایش محیط زیست با سه خصوصیت کلیدی زیر به امنیت وصل می شود: (۸)

۱. علت انباشتی بین امنیت و محیط زیست وجود دارد (مثلا فرسایش محیط زیست ممکن است موجب تحرک جمعیتی شود که خود تهدیدی برای محیط زیست است).
۲. پاسخ به تهدیدات زیست محیطی ممکن است باعث ناامنی های دیگری شود (مانند تحرک جمعیتی که ممکن است به دیگر وجوه امنیت انسانی نیز لطمه بزند).
۳. امنیت انسانی تجلی این نگرش است که مسایل باید همواره از منظری وسیع تر نگریسته شوند و در آن فقر و عدالت (اجتماعی، اقتصادی زیست محیطی یا نهادی) نیز گنجانده شوند؛ زیرا اغلب آنها به منازعه و ناامنی می انجامند. برای سنجش امنیت چهار شاخص از چهار حوزه تهدید انتخاب می شوند که گزینش آنها بر پایه ملاک های زیر است:

۱. ارتباط آنها با چارچوب انتخاب.
 ۲. وجود رابطه تئوریک یا تجربی بین شاخص و ناامنی.
 ۳. در دسترس بودن کلی داده ها.
 ۴. تطابق داده ها با شاخص های انتخابی دیگر تا امکان مدل سازی آتی سیستم فراهم شود (قیاس پذیری داده ها).
 ۵. تناسب پوشش فضایی (تعداد کشورها و سری های زمانی).
- در عین حال اولویت این فاکتورها مشخص نیست و این از ضعف های شاخص مذکور است. در هر صورت، در شاخص (GECHS)، عوامل ناامنی انسانی در مجموعه ای استاندارد به شرح زیر ارائه می شوند: (۹)

در عرصه محیط زیست

- * میزان خالص انرژی وارداتی (درصد مصرف تجاری انرژی)
- * فرسایش خاک (تن / سال)
- * آب سالم (درصد جمعیت دارای دسترسی)
- * اراضی قابل کشت (هکتار / شخص)
- * تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی (دلار)
- * رشد سرانه تولید ناخالص ملی (درصد سالانه)
- * نرخ بی سواد بزرگسالان (درصد جمعیت بالای ۱۵ سال)

در سطح جامعه

- * ارزش صادرات و واردات کالاها و خدمات (درصد GDP)
- * رشد جمعیت شهری (درصد سالانه)
- * جمعیت جوان مذکر (درصد تا چهارده سال به کل جمعیت)
- * نسبت مرگ و میر مادران (درصد هزار تولد)
- * امید به زندگی (سال)

در سطح نهادها

- * هزینه های دولتی دفاعی در قیاس با تحصیلات ابتدایی و متوسطه (درصد GDP)
- * سرمایه گذاری ثابت ناخالص داخلی (درصد GDP)
- * درجه های دمکراتیزاسیون (در مقیاس ۱ - ۷)
- * شاخص آزادی انسانی (در مقیاس ۴۰ - ۰)

متدولوژی پس از انتخاب شاخص ها سه مرحله را پیش بینی می کند. اول داده های هر شاخص در سطح ملی، به صورت تفصیلی و در زمانی مفروض جمع آوری و اطلاعات ناقص از طریق رگرسیون خطی تخمین زده می شود. دوم داده ها بر اساس یک مقیاس استاندارد^۱

1 . Standardized

می‌شوند و در انتها، شاخص با استفاده از تحلیل خوشه‌ای و نسبت داده میزانی از شدت (نامنی) بین یک تا ده به هر شاخص در هر کشور محاسبه می‌شود. (۱۰)

این شاخص‌بندی و رویکرد نقص‌هایی هم دارد. اول آنکه بیش از اندازه‌گیری امنیت انسانی متوجه سنجش توسعه انسانی است و نتایج آن نیز با نتایج شاخص توسعه انسانی^۱ تفاوت خاصی ندارد. دوم آنکه تفاوت خاصی بین شاخص مذکور و توسعه نیست.

چهار. گزارش امنیت انسانی: مرکز امنیت انسانی^۲، که این روش را ارائه کرده، محدودترین اندازه نامی انسانی را مطرح و آن را به دلایل عملی و متدولوژیک به مرگ‌های ناشی از خشونت جنایی و منازعات محدود می‌کند. در این شاخص مجرومین گنجانده نمی‌شوند و کشته‌شدگان بهترین شاخص به حساب می‌آیند. در شاخص‌سازی مذکور، میزان مرگ‌ومیر، قتل و جان‌باختن در جنگ‌ها و همچنین بلایای طبیعی در سطح منطقه‌ای و ملی جمع‌آوری و گنجانده می‌شوند. (۱۱)

البته این شاخص نقایص مهمی نیز دارد. اولاً اطلاعات کافی و دقیقی از تعداد کشتگان سالانه منازعات وجود ندارد. ثانیاً این قبیل داده‌ها حسب تمایلات ارائه کنندگان متفاوت می‌شوند و چون این آمارها قابل اعتماد نیستند، نمی‌توان رده‌بندی مشخصی از کشورها ارائه نمود و اساساً داشتن رده خاص نیز معنای مهمی ندارد و در عین حال رده‌بندی با ارقام نجومی نیز میسر است. ثالثاً اطلاعات مربوط به خشونت‌های جنایی را نیز حکومت‌ها ارائه می‌دهند و لذا می‌توانند ناصحیح باشند و برای حفظ وجهه، ارقام پایین‌تری ذکر شود.

به طور خلاصه در شاخص مذکور دو رقم برای رده‌بندی کشورها وجود دارد:

۱. مرگ و میرهای مربوط به جنگ در منازعات مسلحانه به هر صد هزار نفر جمعیت.

۲. قتل‌ها که حکومت ملی بر حسب صد هزار نفر جمعیت اعلام می‌کند.

در این رده‌بندی به دلیل وجود ارقام کمی روشن، مقیاس مشترکی وجود دارد. و مقایسه کشورها در آن آسان است؛ اما نقایص فوق مانع آن است که این شاخص کاربرد وسیعی داشته باشد و برای برنامه‌ریزی‌های دولتی و سیاست‌گذاری مفید واقع شود.

1 . HDI

2 . UBC

ب. متدولوژی تیلر اون برای سنجش امنیت انسانی

تیلراون برای سنجش امنیت انسانی از تعریفی نزدیک به تعریف (UNDP) از امنیت انسانی استفاده می‌کند: «امنیت انسانی حراست از هسته حیاتی کل انسان‌ها از تهدیدات جدی و گسترده اقتصادی، زیست‌محیطی، بهداشتی، غذایی، سیاسی و شخصی است.»^(۱۲) این تعریف بین مرگ ناشی از طوفان و سیل، با مرگ ناشی از شلیک گلوله فرقی قایل نمی‌شود و همه را تهدیدی علیه امنیت انسانی برمی‌شمارد. در عین حال برای سهولت بحث آنها را در شش دسته و مقوله جای می‌دهد. به زعم وی به رغم آنکه بیشتر تهدیدات علیه امنیت انسانی در جهان سوم است، باید حیات همه ابنای بشر را در آن گنجانند.

به دلیل آنکه هیچ لیست جامع و مانعی از تهدیدات وجود ندارد و هر کدام از متدولوژی‌ها لیستی تهیه می‌کنند و آنچه را تهدیدات مشروعی می‌دانند در آن جای می‌دهند؛ باید شاخص‌هایی وارد شوند که مخاطرات وارد شده به آستانه امنیت انسانی را مشخص کنند. این اساس تیلراون، برای منظور کردن محل و مردمان متأثر از تهدیدات، رویکردی فضایی را مطرح می‌کند که به سیستم اطلاعات جغرافیایی^۱ شهرت دارد. این سیستم امکان جمع‌آوری، سازماندهی و تحلیل فضایی^۲ اطلاعات مربوط به امنیت انسانی را فراهم می‌آورد. در این روش، در داخل کشور نقاطی را که در آنها بیشترین تهدیدات علیه امنیت انسانی وجود دارد به صورت کانونهای حساس^۳ در نظر می‌گیرند. در متدولوژی اون سه مرحله وجود دارد: (۱۳)

۱. مرحله اول: ارزیابی تهدید

چون اقسام مخاطرات و تهدیدات در کشورهای مختلف، متفاوت می‌باشد، بنابراین بر پایه مقولات مشخص‌شده (زیست‌محیطی، اقتصادی، سیاسی، شخصی، غذایی و بهداشتی)، همه مخاطرات و تهدیداتی را که ممکن است از آستانه مشخص‌شده در تعریف فراتر روند،

1 . GIS

2 . Spatial

3 . hotspots

فهرست می‌کنند. برای مثال در تحقیقی که در مورد کامبوج صورت گرفته، پس از ۶۵ مصاحبه در پنوپنه^۱، با محققان، متصدیان توسعه و مقامات حکومتی، موارد زیر مشخص شده است:

زیست محیطی	اقتصاد	سیاسی	شخص	غذایی	بهداشت
سیل، خشک سالی	فقر	فساد، نقص حقوق بشر	مینه‌های ضدنفر سرقت/دزدی سلاحهای کوچک	گرسنگی، سوء تغذیه	ایدز، مالاریا، تب استخوان شکن Dengue

این تهدیدات که به صورت مقولات مجزا مرتب شده‌اند، تهدیدات متوجه هسته حیاتی کامبوجی‌ها می‌باشند. (۱۴)

۲. مرحله دوم: جمع‌آوری و سازماندهی داده‌ها

پس از شناخت تهدیدات، داده‌های مفصل راجع به آنها جمع‌آوری می‌شوند. این داده‌ها باید ربط متقابل فضایی داشته باشند؛ یعنی همه آنها به یک ناحیه جغرافیایی مجزا (دهکده، استان، شهر و ...) یا به یک نقطه مختصاتی جغرافیایی نسبت داده شوند. این کار برای سازماندهی داده‌ها و ترسیم آنها با سیستم^۲ ضرورت دارد؛ زیرا پس از جمع‌آوری و دسته‌بندی، برای وارد کردن آنها در نقشه فقط محل جغرافیایی‌شان ضروری است. در این مرحله نیز داده‌ها خام‌اند و اطلاعات برای کارشناسان مفهوم و مفید است. برای سازماندهی هر داده، آن را در واحد فضایی‌اش مثلاً استان گنجانده و جدولی از تعداد تهدیدات و اقسام و شدت‌ها برای استان‌ها تهیه می‌کنند. در جدول مزبور هر یک از موارد مخاطرات برای مثلاً استانها ذکر می‌گردد و جداول برای موارد زیر (در مورد کامبوج) تهیه می‌شود: (۱۵)

* امنیت اقتصادی و غذایی - درصد جمعیت زیر خط فرد (در واحد فضایی)

* امنیت بهداشتی

۱. تب استخوان‌شکن جدید در هر صدهزار نفر (استان)

۲. مالاریا - درصد جمعیت در معرض خطر (استان)

1 . Phno Penh

2 . GIS

۳. ایدز (HIV) - درصد کارگران جنسی آلوده (استان)

۴. سل (TB) - موارد در صد هزار من (ناحیه)

۵. مرگ و میر اطفال در هر صد هزار نفر (استان)

* امنیت شخصی

۱. مین‌های زمینی - درصد روستاهای آلوده (منطقه)

۲. سلاح‌های کوچک - درصد مجروحان فیزیکی به هر سلاح (استان)

۳. خشونت خانوادگی - درصد زنان ازدواج کرده معروض خشونت خانوادگی (استان)

۴. خشونت - منازعات بر سر زمین، سرقت و دزدی و خشونت در خانه

* امنیت سیاسی

۱. نقص حقوق بشر در هر صد هزار تن (استان)

* امنیت زیست محیطی

۱. سیل - افراد متأثر در هر صد هزار تن (منطقه)

۲. خشک‌سالی - افراد متأثر در هر صد هزار تن (منطقه)

۳. مرحله سوم: مصورسازی و تحلیل داده‌ها

پس از جمع‌آوری اطلاعاتی که مختصات جغرافیایی‌شان معلوم است، داده‌های مزبور در سیستم اطلاعات جغرافیایی سازمان داده می‌شوند. چون همه اطلاعات به یک واحد و فضا مربوط می‌شوند، همه آنها با مشخصه واحدی به هم اتصال می‌یابند. در GIS هر تهدیدی به لایه‌ای مبدل می‌شود که می‌تواند به تنهایی یا با تهدید دیگری ترسیم گردد. این کار امکان می‌دهد که هر مجموعه‌ای از داده‌ها، اعم از پیمایش، تصویربرداری ماهواره‌ای یا مطالعات کیفی ترسیم و تحلیل شود. این فرآیند سه مرحله دارد:

یک. به هم پیوستن فضایی: جهت ترسیم جداول داده‌ها، باید با جداول داده‌های فایل‌های تصویری^۱ که نمایانگر خطوط مرزی‌اند، ترکیب شوند. این جداول با موضوع مشابهی به هم

می‌پیوندند و این همان کدی است که به واحد فضایی داده شده است. بعد از این کار، نقشه‌ای حاوی مثلاً توزیع ایدز در کشور بر حسب سرحدات استانی خواهیم داشت.

دو. رده‌بندی تهدید: با آنکه می‌توان داده‌ها را به صورت مستقل از هم ترسیم کرد؛ اما برای آنکه کانون‌های مخاطره مشخص شوند، لازم است مقیاس مشترکی وجود داشته باشد و سطوحی برای تهدید در نظر گرفته شود که تیلر اون برای این منظور سطح تهدید ۰، ۱، ۲ را در نظر می‌گیرد.

سه. ترکیب داده‌ها: در مرحله نهایی اطلاعات همه سطوح تحلیل (استانی، ناحیه‌ای و محلی) با هم در جدول نهایی با مقیاس کوچکترین واحد فضایی ترکیب می‌شوند. این کار با دسته‌بندی همه اطلاعات، نوع اولیه داده‌ها و رده‌بندی آن مشابه واحدهای فضایی صورت می‌گیرد. در نتیجه سه جدول به دست می‌آید: جدول نهایی استانی، جدول نهایی ناحیه‌ای و جدول نهایی محلی. این سه جدول با هم ترکیب می‌شوند و جدول و نقشه‌ای به دست می‌آید که همه داده‌ها در آن بر حسب اسم و کد استان، ناحیه و محل، فهرست شده‌اند. (۱۶)

مرحله تحلیل داده‌ها، مرحله نهایی است و با روی هم قرار دادن لایه‌های تهدید صورت می‌گیرد و باعث می‌شود که کانون‌های مخاطره کشف و مشخص شوند. از این کانون‌ها و روی هم قرار گرفتن لایه‌های تهدیدات می‌توان به همبستگی و ارتباط متقابل تهدیدات با همدیگر نیز پی برد.

کانون‌های خطر و تهدید، نقاطی هستند که در آنها بیشترین مخاطرات علیه امنیت انسانی وجود دارد. نقاطی که در آنها لایه‌های مختلف مخاطرات روی هم قرار می‌گیرند. (۱۷) گرچه تهدیدات را یک به یک می‌توان ترسیم و مطالعه کرد؛ اما از مطالعه تک‌تک آنها برداشت کاملی که از نقشه به دست می‌آید، حاصل نمی‌شود و تأثیرات تراکمی و فزاینده آنها معلوم نمی‌گردد. به این ترتیب برای برنامه‌ریزی به منظور مقابله با تهدیدات مذکور نیز از روی داده‌های یک بعدی (مثلاً تصویر ماهواره‌ای نشان‌دهنده امکان وقوع سیلاب یا نقشه مین‌های ضد نفر و یا گسترش ایدز و نظایر آنها) عمل نمی‌شود.

نتیجه گیری

در بررسی امنیت انسانی، همانطور که در ابتدای مقاله اشاره شد، معضل انتخاب موارد تهدیدات وجود دارد. مدل تیلر اون برخی از این مشکلات را حل کرده است. از جمله آنکه فهرست تهدیدات را به صورت دینامیک و معقول درآورده که برای نقاط و مناطق مختلف قابل استفاده می‌باشد و از سوی دیگر با ترکیب و تحلیل کلی داده‌ها، آنها را از حالت فهرست تهدیدات خارج ساخته و ترسیم اطلاعات و داده‌ها امکان مطالعه تعامل تهدیدات مختلف و حالت تشدید آنها را فراهم می‌کند.

در مجموع، امنیت انسانی یکی از مفاهیم اصلی امنیت پس از پایان جنگ سرد و البته اعتراضی به رویکرد دولت‌محور امنیت است. به زعم طرفداران امنیت انسانی اگر هدف امنیت حفظ انسان در برابر مخاطرات باشد، در آن صورت توجه به امنیت انسانی ضرورتی جدی‌تر است. تصور می‌رود که با مخدوش شدن برداشت‌های سنتی و ارتدکس از امنیت ملی در جریان جهانی‌شدن، امنیت انسانی اهمیت بیشتری پیدا کند. در عین حال از زاویه دیگر، امنیت انسانی مکمل امنیت ملی در حال حاضر و یا حتی پایه آن است؛ زیرا بخش اصلی قدرت دولت‌ها از نیروهای انسانی کارآمد و ماهر و آموزش‌دیده و شهروندان مطلع و آگاه تشکیل می‌شود. در عین حال قبل از تأمین شدن حداقلی از امنیت انسانی، رسیدن به این سطوح اگر محال نباشد، بسیار دشوار است. انسانی که از سوءتغذیه رنج می‌برد، در معرض آلودگی به ایدز قرار دارد، از خشونت خانوادگی در عذاب است و درگیر مسایلی از این قبیل می‌باشد، نمی‌تواند به ارتقای علمی و رشد فکری بپردازد. بنابراین پیش‌شرط داشتن انسان‌های کارآمد و مفید، برخورداری از امنیت انسانی است.

یادداشت‌ها

1. Owen, Taylor, "Measuring Human Security: Overcoming The Paradox", In **Human Security Bulletin**, Vol. 2, No. 3.
2. Mahbubulhaq, **New Imperatives of Human Security**, RGICS Paper No. 17, Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies (RGICS) Rajiv Gandhi Foundation, New Delhi, 1994.
3. Alkire, Sabina, "Conceptual Frame workfor Human Security, available online at: <http://www.humansecurity-chs.Org/Cvtivities/outreach/Frame.Pdf>.
4. Gary king & Christopher J.L. Murray, "Rethinking Human Security" in: **Political Science Quarterly** Vol.116. No.4, 2001 - 02. pp. 592 - 3.
5. Ibid, pp. 595 - 6.
6. Bajpai, Kanti, **Human Security: Concept and Measurement**, Kroc Institute, Occasional paper, August, 2000, p. 40.
7. Ibid, pp. 54 - 5.
8. Ibid. p. 55.
9. The Index of Human Insecurity available Online at: <http://www.gechs.org/aviso/avisoenglish/six-Lg.Shtml>, p.1.
10. Ibid. p.3.
11. Ibid. pp. 3 - 4.
12. Human Security Report: A proposal, Paper Prepared for VIth Ministerial Meeting of the Human Security Network, Santiagode chile, 2-3 july 2002.
13. Taylor, Owen, "Body count: Rationale and methodologies for measuring human security", **Human security bulletin**, October 2002, Vol, 1, No.3. p.3.
14. Owen, Taylor, "human security mapping: A new method for measuring vulnerability", available online at: <http://cfs.Unipv.It/Ca2004/papers/owen.Pdf>.
15. Ibid. P.13.
16. Ibid. p.14.
17. Ibid. pp. 15 - 6.
- Ibid. p. 16 and also, Owen, Taylor, op. cit.

نسبت عدالت جغرافیایی و امنیت ملی

مراد کاویانی راد

تاریخ ارائه: ۱۳۸۵/۱۰/۱۱

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۵/۱۲/۱۵

چکیده

برابری، جوهره عدالت است. برابری به مفهوم داشتن حق همسان افراد در استفاده از فرصت‌های مادی و معنوی موجود در جامعه در راستای شکوفایی توان‌ها و استعدادها می‌باشد. از این‌رو بنیاد عدالت بر تساوی انسان‌ها به حسب گوهر و ذات آنان نهاده شده است. هر پدیده‌ای که دارای پراکنش فضایی مشخص باشد، در گستره مطالعاتی علوم جغرافیایی قرار می‌گیرد. پراکنش فضایی بسیاری از پدیده‌های انسان‌زده تابعی از کاربرد نظام سیاسی در تأمین عدالت در گستره ملی است. امنیت ملی تابعی از مناسبات متقابل (سیاسی، اقتصادی، فرهنگی) درون‌سرزمینی یا برون‌سرزمینی است. نظام سیاسی در مقام کارگزار دولت به تدوین و اجرای راهبردها و برنامه‌هایی می‌پردازد که بازتابی از نیازهای فضایی جامعه باشد. از این‌رو کارکرد حکومت در افزایش و یا کاهش مؤلفه‌های مرتبط با عدالت، می‌تواند نقش‌آفرین اصلی بوده و زمینه‌ساز افزایش و یا کاهش واگرایی و همگرایی ملی در مقوله عدالت جغرافیایی باشد. عدالت جغرافیایی در بعد ملی عمدتاً بر وجه توزیعی عدالت با توجه به ناهمسانی‌های ناحیه‌ای، حفظ تعادل مناسبات انسان و محیط، برخورداری همسان شهروندان از فرصت‌ها و کاهش آثار زیانبار ناشی از عدم توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات در گستره سرزمین ملی با محوریت مقوله تنوع فضایی تأکید دارد.

کلیدواژه‌ها: جغرافیا، عدالت، عدالت جغرافیایی، امنیت ملی، برنامه‌ریزی فضایی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال نهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۵ • شماره مسلسل ۳۲

مقدمه

آرزوی دیرینه بشر، دستیابی به آن گونه شیوه زیست بوده است که زندگی او را با بهروزی و کامیابی قرین سازد. «عدالت» آن بخش از چنین اندیشه‌ای است که آدمی در طول تاریخ راههای تحقق آن را بررسی کرده است. حصول به برخورداری و تساوی انسان‌ها جدای از ناهمسانی‌های ذاتی و ساختگی، بنیاد اندیشه‌های مرتبط با عدالت است. امروزه کارکرد نظام‌های سیاسی در مقام تأمین‌گر اجتماعات انسانی به نوعی تداوم همان اندیشه‌هاست.

همه نظام‌های سیاسی دست کم در ظاهر تأمین عدالت را برای همه شهروندان جدای از تفاوت‌های فرهنگی و ناحیه‌ای آنان، رویکرد مدیریت جاری خود اعلام نموده‌اند. کارگزاری کلان سیاسی متناسب با تنوعات فضایی و فرهنگی کشور در راستای مدیریت بهینه فضای ملی، قلمرو سیاسی خود را بر اساس مؤلفه‌های جغرافیایی و امنیتی به سطوح سیاسی با محدوده‌های نسبتاً همگن تقسیم نموده تا مبحث مدیریت بهینه فضا را در راستای تأمین خرسندی ملت و تداوم بقای خود عملیاتی نمایند.

خاستگاه بسیاری از بحران‌ها در سطوح ملی و محلی، نادیده انگاشتن حق برابری افراد، اقلیت‌ها و در یک کلام ناهمگنی در سطح ملی است. پیامد طبیعی چنین روندی عدم برخورداری همسان از فرصت‌های موجود ملی و منطقه‌ای میان شهروندان می‌باشد. بی‌توجهی به مقوله عدالت جغرافیایی در کشورهای مختلف به ویژه جهان سومی زمینه‌ساز تشدید فقر، شکاف طبقاتی و ناحیه‌ای، حاشیه‌نشینی، بحران‌های زیست‌محیطی، فزآیندگی آشوب‌ها و ناآرامی‌های اجتماعی و قومی - ناحیه‌ای گردیده است.

تداوم این چرخه نابسامانی و آشفتگی، مناسبات میان اجتماعات انسانی و محیط زیست، زیست‌کره بشر را تا آستانه نابودی پیش برده است. مسایل زیست‌محیطی چون گرم‌شدن زمین در نتیجه اثر گلخانه‌ای^۱، ویرانی لایه اوزون، رسوبات اسیدی، فرسایش خاک، جنگل‌زدایی، بیابان‌زایی، کاهش ذخایر آب‌زیان، کمبود آب شیرین و پیامدهای این نادیده گرفتن، بی‌عدالتی جغرافیایی در سه سطح کروی، ملی و محلی است.

جغرافیا و علوم مرتبط با آن (علوم جغرافیایی) از جمله رشته‌هایی‌اند که بنیاد مطالعه آنها بر تبیین مناسبات انسان و محیط نهاده شده است. در این میان جغرافیای انسانی در قالب رشته‌های مختلف در مباحث مرتبط با عدالت، نظام سیاسی و مدیریت بهینه فضا دارای جایگاه ویژه‌ای است و به مطالعه سازمان فضایی فعالیت انسان و مناسبات انسانی با محیط‌زیست می‌پردازد. (۱)

مبحث عدالت جغرافیایی رویکرد نوینی در جغرافیای انسانی می‌باشد و رهیافت آن تنظیم و تعدیل ناهمگنی‌های فضایی است که برابری انسان‌ها را از فرصت‌های موجود آسیب‌پذیر ساخته است. در گستره مطالعات غیرستتی مرتبط با امنیت، جغرافیا به مفهوم پیش‌گفته اهمیت روزافزونی یافته است. بنابراین عدالت جغرافیایی بر آن است که با مدیریت بهینه فضا، رضایت خاطر شهروندان را در سطوح و مقیاس‌های مختلف تأمین نموده و موجب افزایش ضریب امنیت و ثبات ملی گردد.

الف. جغرافیا

کانون مباحث جغرافیایی، واقعیت‌های عینی حاوی بعد فضایی است که می‌توان آنها را نظام فضایی یا نظام جغرافیایی نامید (۲). به این مفهوم که عینیت و داشتن بعد فضایی بنیاد پژوهش موضوعات جغرافیایی است. بنابراین جغرافیا علم مطالعه پدیدارهای سطح کره زمین است. پدیدارها نیز به آن دسته از اشیاء و مواردی اطلاق می‌گردد که دارای بعد فضایی بوده و توان به نقشه درآمدن را داشته باشند (۳). مطالعه توزیع فضایی پدیده‌ها، الگوها و قوانین حاکم بر این الگوها به منظور تبیین، آینده‌نگری و بهزیستی انسان، غایت جغرافیاست. مطالعه توزیع فضایی پدیده‌ها که بیانگر پراکنش، تجمع و ساختار الگوهاست، در این غایت قابلیت تفسیر می‌یابد. از این‌رو مدیریت عادلانه توزیع فضایی پدیده‌ها در قالب برنامه‌ریزی جهت تقسیم‌بندی و سهمیه‌بندی، اساس بهزیستی همگانی به شمار می‌رود (۴). تعیین اختلاف در محتوای فضایی سطح زمین و تحلیل روابط فضایی، همانا اساس مطالعات جغرافیایی است (۵). بی‌گمان پراکنش، فشردگی، تقسیم‌بندی و سهمیه‌بندی پدیده‌ها که به نوعی بیانگر نظام مدیریت فضا به شمار می‌رود، بازتاب ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی حاکم بر جامعه

است. از چنین منظری است که می‌توان گفت «جغرافیا پراکندگی، افتراق و بازساخت مکانی - فضایی پدیده‌ها را در ارتباط با ساختار اجتماعی - اقتصادی تبیین می‌کند»^(۶). ریچارد هارتشورن^۱ جغرافیدان نامدار آمریکایی در کتاب نگرشی بر ماهیت جغرافیا^۲، جغرافیا را علمی توصیف می‌کند که:

«به مطالعه دقیق، منظم و توصیف و تفسیر مستدل ویژگی‌های متغیر سطح زمین می‌پردازد. منظور از ویژگی‌های متغیر، تنوعات فضایی است که می‌تواند در میان ویژگی‌های سطح زمین در موقعیت‌های مختلف نمود بیابد که مقیاس این تنوع از سطح خرد (محلی) تا سطح کروی را در بر می‌گیرد به گونه‌ای که این سطوح مختلف دارای توانهای لازم جهت بقای انسان است. فشردگی (تراکم)، تجمع و پراکنش از مفاهیم بنیادی در تبیین تنوعات فضایی این علم میان‌رشته‌ای است.»^(۷)

ساده‌ترین و در عین حال عمومی‌ترین تعریفی که در عموم کتب جغرافیایی از جغرافیا آورده می‌شود، جغرافیا را علم مطالعه روابط متقابل انسان و محیط تعریف می‌کنند که شکل‌گیری فضاهای جغرافیایی، برآیند مناسبات متقابل مذکور است. هرچند امروزه دامنه علوم آنچنان دچار درهم‌تنیدگی شده که تعیین مرز دانش‌های گوناگون امکان‌پذیر نیست، ولی باید پذیرفت هر علمی دارای هسته‌ای است که بنیاد تفاوت علوم به شمار می‌رود. روابط متقابل پیش‌گفته بخش جدایی‌ناپذیر مطالعات جغرافیایی است؛ اما اساس نیست زیرا تعریف مذکور تعریف اکولوژیست‌هاست نه جغرافیدانان. جغرافیدانان به دنبال مطالعه الگوها و فرایندهای مؤثر بر پیدایش پدیده‌هایی نظیر سکونتگاه‌های انسانی با تأکید بر موقعیت نسبی مکان‌ها، رویدادها، شاخصه‌های ناحیه‌ای و نسبت میان فرهنگ و محیط هستند^(۸). بر این اساس جغرافیا را می‌توان علم استقرار پدیده‌ها در اشکال پراکنش و فشردگی دانست که گونه استقرار پدیده‌ها تابعی از الگوهای اقتصادی، سیاسی و محیطی‌اند، زیرا پدیده‌های جغرافیایی برآیند ویژگی‌های فرهنگ انسانی و عوامل محیط طبیعی می‌باشند. پیوند و وابستگی میان ویژگی‌های

1. Richard Hartshorne

2. Perspective on nature of geography

فرهنگی هر جامعه و مکانی که آثار و نمودهای انسانی آن زمینه را مساعد بیابد، اساس علم جغرافیاست (۹).

ب. جغرافیا و برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی، فعالیتی کاملاً سیاسی است که خاستگاه آن ایدئولوژی حاکم بر جامعه می‌باشد. اهداف برنامه در قالب‌های مختلف مکانی - زمانی تابعی از رسیدن به تعادل و یا تداوم تعادل است. تدوین و اجرای اهداف برنامه‌ریزی همواره از فشار یا نفوذ کارگزاران سیاسی و نظامی یا به دیگر سخن گروه‌های فشار در سطوح مختلف محلی و ملی متأثر است. از این‌رو چشم‌انداز جغرافیایی که در پایان مراحل برنامه‌ریزی در فضای زندگی به وجود می‌آید، نمادی از ایدئولوژی سیاسی مسلط بر جامعه است. در این راستا، برنامه‌ریزی در ایدئولوژی‌های مختلف، چهره‌های جغرافیایی مختلفی به نمایش می‌گذارد که هر یک بیانگر میزان سهم منافع عمومی در ایدئولوژی سیاسی می‌باشند. به عبارت دیگر هر ایدئولوژی و فلسفه سیاسی برنامه خاص خود را دارد و افتراق مکان‌ها، ناشی از همین امر است. (۱۰)

جغرافیا در جایگاه علم سازماندهی نظام فضایی و با برخورداری از نگرشی ژرف به مقوله توسعه پایدار و برنامه‌ریزی ناحیه‌ای و به کارگیری الگوهای متعدد به منظور بررسی نظام استقرار جمعیت و فعالیت در ارتباط با بنیان‌های جغرافیایی، شناسایی توان‌های محیطی، بررسی تنگناهای جغرافیایی، نحوه کاربری زمین، تنظیم رابطه انسان با محیط و بررسی آثار اقتصاد سیاسی و سایر عوامل مؤثر در شیوه‌های فضایی، نقش بارزی در برنامه‌ریزی سطوح مختلف دارد (۱۱). در علوم جغرافیایی برنامه‌ریزی، اساس جغرافیای کاربردی است که هدف آن ارائه مسیرهای منطقی در بهره‌گیری از منابع طبیعی و انسانی، جلوگیری از اتلاف منابع طبیعی، ممانعت از به کارگیری غیرعلمی این منابع، استفاده بهینه از آنها و توسعه مطلوب جامعه انسانی است (۱۲).

در این میان مدیریت فضا می‌کوشد با بهره‌گیری از ابزارهای مختلف در سیر تداوم تعادل یا ایجاد تعادل منطقه‌ای و محلی در نقش بالفعل درآورنده ظرفیت‌ها و یا ظرفیت‌بخشی به نواحی ظاهر شود. مدیریت فضا، برآن است که در سطوح مختلف، میان منافع فردی و عملکرد فردی و اجتماعی نوعی تعادل و هماهنگی ایجاد کند. همچنین تضاد منافع فردی افراد را با

منافع عمومی جامعه از بین برده و آن را در جهت منافع عمومی جامعه هدایت کند (۱۳). مقوله آمایش سرزمین از جمله مباحث مرتبط با مدیریت فضا است که هدف آن، توزیع و پراکنش منطقی جمعیت و فعالیت‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در پهنه سرزمین و استفاده بهینه از منابع طبیعی و انسانی از جهت کارایی نظام‌های اقتصادی و اجتماعی و در نتیجه رفاه فردی و جامعه است (۱۴).

توجه به توان‌های محیطی نواحی، اساسی‌ترین اصول برنامه‌ریزی فضایی است. بی‌گمان با توجه به عوامل جغرافیایی (به ویژه موقعیت نسبی یا مطلق) نواحی گوناگون با توان‌های مختلف شکل می‌گیرد. در کنار تفاوت‌های جغرافیایی (تنوع در توان‌های محیطی) عملکرد نظام برنامه‌ریزی و سیاسی با اتخاذ تدابیر تمرکزگرا یا تکرگرا می‌تواند زمینه‌ساز افزایش یا کاهش نابرابری‌های فضایی در مقیاس‌های متفاوت باشد. به دیگر سخن، هرچند بخشی از عوامل مؤثر در تفاوت و نابرابری منطقه‌ای، برآیند توان‌های محیطی و اکولوژیک در فضا است، اما بخش عمده این نابرابری برآمده از کارکرد نظام سیاسی و برنامه‌ریز کشور است (۱۵). برای مثال در انگلستان و ولز چهار سامانه ناحیه‌ای برای کاهش و رفع فقر به منظور برقراری تعادل و توازن ناحیه‌ای وجود دارد: ۱) نواحی دارای رشد سریع و رونق بالا، ۲) نواحی معمول که نه دخالت مثبت ضرورت دارد و نه منفی (جنوب انگلستان)، ۳) نواحی دارای مشکلات اقتصادی متوسط (مانند پلیموت)، ۴) نواحی فقیر (جنوب ولز) که به کمک دولت نیازمند است (۱۶). با وجود این، نابرابری مقوله‌ای ملی و بین‌المللی است و شاید هم در سطح بین‌المللی نابرابری ژرفای بیشتری بیابد. برای نمونه دارایی سه تن از ثروتمندترین افراد جهان افزون بر مجموع تولید داخلی چهل و هشت کشور در حال توسعه است (۱۷).

دکتر حسین شکویی وظیفه و مسئولیت جغرافیدانان را در دوران جدید، شناخت نیازهای اساسی برای دستیابی ملت‌ها و جوامع به رفاه اجتماعی می‌داند و بر این باور است که امروزه بیشتر قالب‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جوامع بر پایه تفکرات جغرافیدان‌ها و آینده‌نگری علمی آنان بنا می‌شود (۱۸).

ج. عدالت

جوهره عدالت در جهان کنونی برابری است (۱۹). برابری به مفهوم تساوی همه انسانها - جدای از ملیت، جنس، نژاد و مذهب - در استفاده از فرصت‌های مادی و معنوی موجود در جامعه است. بنیاد برابری بر این اصل نهاده شده که: «انسان‌ها به حسب گوهر و ذات برابرند... و از این رو، دو گونه یا چند گونه آفریده نشده‌اند» (۲۰). اندیشه برابری آنگاه به طور جد مطرح گردید که انسان صاحب حق شناخته شد. اگر محق بودن برخاسته از ذات انسان و لازم و ملزوم انسانیت اوست، پس ناهمسانی‌های فیزیکی چون نژاد، زبان و دین نمی‌تواند در حقوق انسانی وی مؤثر افتد (۲۱). از چنین نظرگاهی است که عدالت را دادن حق به صاحب حق یا گذاردن هر چیزی در جای خودش تعریف کرده‌اند (۲۲).

از آنجا که اجرای عدالت نیز تابع رویکرد نظام‌های سیاسی، شیوه کارکرد کارگزاران حکومتی و نیز تفاوت‌های فرهنگی - مکانی است، رفتار و برنامه همسان در گستره ملی با توجه به تنوعات فضایی - فرهنگی، الزاماً به معنای رفتار و برنامه عادلانه نیست. گاهی اجرای عدالت مستلزم رفتار ناهمسان با پاره‌های مختلف ملت در راستای رسیدن به تعادل ملی و تأمین عدالت اجتماعی است. برابری در مقام عدالت، گزاره‌ای ارزشی در مورد چگونگی رفتار با افراد است؛ اما برابری در مقام همسانی ادعایی در باره واقعیت می‌باشد. این گونه برابری وجود شناسه‌های مشترک را برای مردم فرض می‌گیرد و واقعیتی است که باید ایجاد شود. در عین حال آمیزش این مفهوم با قدرت می‌تواند پیامدهای دهشتناکی در بر داشته باشد (۲۳).

د. عدالت جغرافیایی^۱

در بسیاری از متون جغرافیایی برای تبیین مقوله عدالت از اصطلاح (دانشواژه) عدالت محیطی^۲ نام برده‌اند. نویسنده بر این باور است که اصطلاح نامبرده به واسطه تعریف محیط فاقد رسایی لازم در جهت تبیین بار معنایی عدالت است. اصطلاح عدالت جغرافیایی به واسطه ترکیب مفهومی این دو واژه از توان تبیین معنایی بیشتری برخوردار است. عدالت جغرافیایی به

1. Geographical Justice

2. Environmental Justice

مطالعه تبعیض محیطی^۱، تبعیض طبقاتی^۲ و اکولوژی سیاسی که از بعد محیطی زمینه‌ساز پیدایش جنبش‌های اجتماعی در جاهایی چون ایالات متحده و کشورهای جهان سوم بوده است، می‌پردازد (۲۴).

در تعاریف مختلفی که از جغرافیا آمد، مفاهیم پراکنش، فشردگی (تراکم)، سهمیه‌بندی، تقسیم‌بندی با توجه به ناهمگنی‌های مکانی - فرهنگی سطوح و مقیاس‌های مختلف، مفاهیم اساسی جغرافیای کاربردی‌اند. چنین مفاهیمی بنیاد بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها تحت عنوان آمایش سرزمین، طرح‌های هادی، تفصیلی، جامع، حفاظت و بازسازی محیط زیست، توسعه پایدار و کنترل جمعیت قرار گرفته‌اند. جغرافیا، مدیریت توزیع فضایی پدیده‌ها در ارتباط با مناسبات متقابل انسان و محیط می‌باشد. از این‌رو جغرافیا گونه‌ای فلسفه‌اندیشی هندسی و بیانگر توزیع فضایی پدیده‌هاست که پراکنش، تجمع و ساختار الگوها که به نوعی بازتاب فضایی کارکرد نظام سیاسی - اقتصادی حاکم است، می‌باشد. از میان گستره‌های مفهومی عدالت، عدالت توزیعی بیشترین سازگاری مفهومی را با جغرافیا دارد. این گونه عدالت بر توزیع برابر فرصت‌ها و منابع در میان افراد ملت، اقشار گوناگون اجتماعی و نواحی مختلف در گستره ملی جدای از ناهمگنی‌های فضایی و فرهنگی آنان اشاره دارد.

تحقق عدالت اجتماعی به واسطه شرایط متنوع و پیچیده فضاهای جغرافیایی، ابعاد گوناگونی دارد. نظام عادلانه اجتماعی تابعی از مناسبات اقتصادی و شیوه‌های توزیع منابع و امکانات عمومی، مناسبات سیاسی و توزیع قدرت است. از این‌رو تفاسیر متفاوت از عدالت اجتماعی، به الگوی فضایی متفاوتی از میزان برخورداری منجر می‌گردد (۲۵). برای نمونه در تدوین سیاست‌های ناحیه‌ای ضرورت دارد میان نواحی مسأله‌دار و نواحی فاقد مسأله، خط تمایز روشنی ترسیم گردد. این مرز باید به وضوح ویژگی نابرابری را منعکس نماید. هرچند به واسطه تنوع مسایل نواحی مختلف، تعریف و تحدید ناحیه مشکل‌خیز بر حسب ویژگی‌های جمعیتی، میزان فقر و در مضیقه بودن دشوار می‌نماید (۲۶).

1. Environmental racism

2. Classism

عدالت اجتماعی رویکردی تبعیض‌زدا داشته و به دنبال حل یا کاهش اثرات منفی عوامل انسانی یا جغرافیایی بر زندگی اجتماعی آحاد ملت است. تبعیض، به معنای نابرابری در شرایط است. نابرابری در توان خرید کالا، خدمات و امتیازات. نابرابری اجتماعی، تصدی موقعیت‌های ساختاری و اجتماعی و دسترسی به منابع کمیاب مانند ثروت، قدرت و منزلت می‌باشد که به یکسانی میان انسان‌ها و گروه‌ها تقسیم نشده و این همه نمادهایی از تبعیض‌اند. در شرایط توسعه نیافتگی و در نظام‌هایی که در آن محرومیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نسبت به شهروندان روا داشته می‌شود، تبعیض و کاهش اختیارات شهروندان درجه دو (همانند اقلیت‌ها) واقعیتی انکارناپذیر است (۲۷).

برای نمونه ایالت بیهار در هند که از نظر منابع کانی غنی‌ترین ایالت هند به شمار می‌رود و ۴۰ درصد کل تولیدات معدنی هند را شامل می‌شود، دارای بیشترین میزان بیسوادی، کمترین مقدار درآمد سرانه و در کل عقب‌مانده‌ترین ایالت هند است. ایالت مذکور با ۱۴ قتل در روز و یک فقره آدم‌ربایی در هر ساعت، جرم‌خیزترین ایالت محسوب می‌گردد و بر اساس نوعی نظام طبقاتی قدیمی که دالیت‌ها یا نجس‌ها را در پلکان ابتدایی نردبان ترقی قرار می‌دهند، دسته‌بندی شده است. با اینکه دالیت‌ها حدود ۱۵ درصد جمعیت آن را تشکیل می‌دهند، ۲ درصد زمین‌های زیر کشت به آنان تعلق دارد. تنش‌های اجتماعی اکثراً ناشی از نابرابری‌های ملکی است که غالباً به بروز برخوردهایی میان زمینداران و دالیت‌های کارگر منجر می‌شود. (۲۸)

۳. نظام‌های سیاسی و عدالت جغرافیایی

حکومت یا نظام سیاسی در مقام کارگزار دولت در ساماندهی به امور ملی و محلی به شدت متأثر از ایدئولوژی حاکم، سامانه توزیع قدرت و تنوع فضای فرهنگی در گستره ملی است. کمتر کشوری در دنیا وجود دارد که دارای تنوعات فرهنگی - مکانی نباشد. از این‌رو مناطق گوناگون به طور طبیعی (برآمده از موقعیت مطلق و نسبی) از برخی جهات توسعه‌ای از زمینه‌ها و زیرساخت‌های طبیعی مناسبت‌تری برخوردارند. نظام‌های سیاسی بر اساس اصل عدالت در برابر همه شهروندان موظف‌اند. از این رو در مناطق کمتر توسعه‌یافته به واسطه ضعف برنامه‌ریزی‌های فضایی، انزوای جغرافیایی، ناهمسانی‌های فرهنگی و مانند آن، لازم

می‌نماید که از طریق سرمایه‌گذاری و خلق ظرفیت متناسب با توان‌های محیطی، تولید فرصت شود تا مبحث عدالت اجتماعی در گستره سرزمین عملیاتی گردد.

فقر فرهنگی زمینه‌ساز پیدایش دیگر ابعاد فقر است. کشورهای جهان سوم به واسطه پایین بودن سنجه‌های تعیین برخورداری از زیرساخت‌های فرهنگی، در برقراری و رسیدن به مقوله عدالت با تنگناهای بسیاری رویاروی‌اند. همین موضوع در تشدید دیگر ابعاد ناعدالتی مزید بر علت گردیده که از جمله پیامدهای آن می‌توان به تخریب محیط طبیعی در اثر شیوه‌های نامناسب بهره‌برداری از توان‌های محیطی اشاره کرد. نظام سیاسی برای دخالت در صحنه به هم خوردن تعادل انسان و محیط، وظیفه دارد شرایط طبیعت و تأثیر اقدامات انسان بر آن را بررسی و به وضع هنجارها و قوانینی برای هدایت رفتارها و اجرای مقرارت جدید پردازد (۲۹).

در خصوص ناکامی برنامه‌های توسعه‌ای با رهیافت عدالت سرزمینی در کشورهای جهان سوم می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

یک. کاستی در فرایند دولت‌سازی: پیدایش کشورهای جهان سوم با مرزهای امروزی عموماً برآیند منافع استعمار است. از این رو ناهمگنی ملی به ویژه از بعد فرهنگی یکی از دشواری‌های بنیادین برنامه‌ریزان نظام سیاسی است که نتوانسته‌اند فرایند ملت‌سازی را در چارچوب دولت عملیاتی نمایند و به دلیل هراس از فروپاشی و واگرایی ملی ناچارند همیشه در مباحث توسعه‌ای مقوله امنیت را به شدت لحاظ نمایند. به همین دلیل، رویکرد امنیتی به توسعه، هزینه سنگینی بر عملیات تدوین و اجرای برنامه‌های عدالت فضایی تحمیل می‌کند.

دو. به واسطه ضعف در مبانی علوم انسانی و نبود راهبرد لازم در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای و الهام از ایدئولوژی‌های جهانی در قالب آموزه‌های چپ و راست، بدون توجه به زمینه‌های شکل‌گیری این ایدئولوژی‌ها، آموزه‌های پیش‌گفته را راهنمای راهبرد ملی قرار داده‌اند که نتیجه آن از پیش آشکار می‌نماید. پس از فروپاشی شوروی اقتصاد سرمایه‌داری به شدت گسترش یافت. نظام سرمایه‌داری برای افزایش تولید و بهره‌وری به گسترش جغرافیایی برای دسترسی به اراضی جدید به منظور تولید محصولات کشاورزی، مواد خام جهت صنایع و بازارهای جدید وابسته است. در بسیاری از نواحی جهان که شیوه تولید سرمایه‌داری بر آن حاکم است، فشار زیادی بر محیط وارد می‌آید که نتیجه آن تشدید فقر و شکاف طبقاتی است (۳۰).

تفکر مادی‌گرایانه و حسابگرانه با نگاه مکانیکی خود به طبیعت، بنیان‌گذار تخریب محیط زیست در عصر کنونی شده است (۳۱)؛ به گونه‌ای که در آسیا آلودگی محیط زیست موجب شده تا تولید محصولات غلات کشاورزی منطقه، بین ۱۰ تا ۲۰ درصد کاهش پیدا کند (۳۲). توان محیطی کشور ایران در بخش مراتع و تولید علوفه، تأمین غذای ۳۷ میلیون واحد دامی در مدت ۷ ماه از سال است؛ در حالیکه حداقل ۸۳ میلیون از ۱۲۴ میلیون واحد دامی کشور، صرفاً از مراتع استفاده می‌نمایند و این یعنی نابودی مراتع (۳۳).

سه. عدم مشارکت ملی: یکی از شاخصه‌های کشورهای جهان سوم وجود نظام‌های سیاسی شبه‌مدرن و خودکامه است. در این کشورها زنان، اقلیت‌ها، مخالفان و منتقدان عملاً در تدوین و اجرای برنامه‌های عمدتاً تمرکزگرایانه نادیده انگاشته می‌شوند. باید توجه داشت جایی که حقوق انسان‌ها تضعیف گردد، فقر پایدار خواهد ماند (۳۴).

چهار. به واسطه ضعف در مبانی مردمسالاری این کشورها و نبود نهادهای نظارتی مستقل و قوی، تدوین و اجرای برنامه‌ها به شدت متأثر از منافع کارگزاران سیاسی و نظامی است. به بیان دیگر حتی اگر برنامه‌ای درست طراحی و تدوین گردد، فساد سیاسی حاکم بر نظام سیاسی مانع جدی در برابر عملیاتی‌شدن اهداف استراتژی‌های خرد و کلان است. وجود چنین زمینه‌هایی یکی از دلایل بدهکاری کشورهای جهان سوم به کشورهای توسعه‌یافته می‌باشد.

پنج. راهبرد «پس از واقعه» در کشورهای در حال توسعه، مسایل محیطی را با ژرف‌اندیشی خاصی آشکار می‌سازد. بدین سان که در چنین کشورهایی در راه انباشت سرمایه و دستیابی به حداکثر سود، مانعی ایجاد نمی‌گردد. محیط شهر آلوده می‌شود، حاشیه شهرها را محاصره می‌کنند، میراث فرهنگی مرکز شهرها تخریب می‌شود، زمین‌های شهری قیمت سرسام‌آوری پیدا می‌کند، بیکاری نیروی کار را به انحراف می‌کشاند، اعتیاد، خودکشی، یأس و ناامیدی افزایش می‌یابد، پس از بیماری شهر و شهروندان، همایش‌هایی برگزار می‌شود و مقالاتی انتشار می‌یابد و در نهایت همه گفته‌ها و سخنرانی‌ها روی کاغذ باقی می‌ماند. از این جریان به عنوان «راهبرد پس از واقعه» یاد می‌شود (۳۵).

شش. تمرکزگرایی: در تدوین برنامه‌های نظام‌های سیاسی با گرایش‌های تمرکزگرایانه، عملاً تنوع نادیده انگاشته شده و کلیت کشور همسان فرض می‌گردد. کاستی برنامه‌ریزی

هنگامی آشکار می‌گردد که نظام برنامه‌ریزی ملی، گستره ناهمگن ملی را همسان پنداشته و به تصویب و اجرای قوانینی بپردازد که عمدتاً برآیند پژوهش‌ها و تدوین برنامه‌هایی است که گروه‌های ناهمسان قومی و اقلیت‌ها نقشی در آن نداشته‌اند. عدم کامیابی برنامه‌ها در برخی کشورهای جهان سوم، گاهی برآیند مقاومت‌های فرهنگی آنان است. این مقاومت فرهنگی که بعضاً به صورت بازسازی خودآگاهی قومی و ناحیه‌ای متبلور می‌شود، نشانگر آن است که سرکوبی که در فرایند نوسازی در ارتباط با قبایل کوچک و اقلیت‌های قومی اعمال می‌شد، نتوانسته آنان را با مبحث ملت‌سازی و جذب در دل فرهنگ ملی همراهی کند (۳۶). از دیگر سو در اندیشه دولت ملی، ملت‌سازی اصطلاح مؤدبانه‌ای برای یکسان‌سازی فرهنگی و اعتقادی مردم یک کشور است که از جمله اهداف آشکار و پنهان دولت نوین نیز به شمار می‌رود (۳۷).

هفت. محدوده عملیاتی در برنامه‌ریزی‌ها، عموماً جهت‌گیری محلی و ناحیه‌ای داشته و مناسبات محل و ناحیه کمتر با گستره ملی سازگاری داده می‌شود. دیگر آنکه به واسطه نبود راهبرد کلان ملی در مبحث توسعه یا نامشخص‌بودن جهت توسعه، مقوله توسعه بعد محلی داشته یا به واسطه تنوع در اهداف و برنامه‌های کلان ملی، بودجه محدود ملی هرز می‌رود.

از زمان تشکیل حکومت در میان اجتماعات انسانی، از قانون و اجرای قانون از سوی مردم و حکومت سخن به میان آمده است؛ اما در هر جامعه در دوره معین باید بررسی کرد و نشان داد که محتوای اجتماعی - اقتصادی قانون چیست؟ چرا وضع شده؟، وابستگان کدام یک از طبقات یا اقشار اجتماعی آن را تدوین و اجرا می‌کنند؟، چه سودی در وضع و اجرای آن دارند؟، قوانین مذکور نگهبان چه نظام اقتصادی و سیاسی‌اند؟، کدام یک از طبقات و گروه‌های اجتماعی که در حاکمیت و مالکیت نقش عمده دارند، از این قوانین سود می‌برند؟، کدام طبقات و اقشار مورد ستم و تجاوز سیاسی و اقتصادی قرار می‌گیرند؟ و در کدام موارد می‌توان از خواست‌ها و منافع مشترک نام برد؟ (۳۸).

و. قانون تجلی نظام فضایی

قانون، مجموعه گزاره‌هایی است که توسط نظام‌های سیاسی برای ساماندهی و تنظیم امور اجرایی و جاری کشور تدوین و تنظیم می‌شود. قانون اساسی هر کشوری در مقام خاستگاه قوانین موضوعی، بیانگر شکل، ساختار، فعالیت‌ها، ویژگی‌ها و قوانین و آئین‌نامه‌های بنیادین آن

دولت است (۳۹). قانون اساسی بازتاب مطالبات و تنوعات فضایی و فرهنگی کشور است که عموماً بر بنیاد ایدئولوژی خاصی تدوین گشته‌اند. قانون عموماً انعکاسی از هویت، مطالبات و نگرانی‌های اکثریت جامعه است که توسط نخبگان آن جامعه که برگزیدگان همان اکثریت به شمار می‌روند، تدوین می‌شود. هرچند قانونگذار به شیوه‌های مختلف بر آن بوده تا قانون را بازتاب خواست اکثریت جامعه جلوه دهد و با یکسان پنداشتن همگان در برابر قانون، بنیان‌های ضروری عدالت را در گستره سرزمین، با توجه آرمان‌ها و ایدئولوژی‌ای که نظام سیاسی بر آن مبنا شکل گرفته، اجرایی نماید؛ اما واقعیت آن است که بسیاری از قوانین، حقوق برآمده از ناهمسانی‌های فضایی و فرهنگی پاره‌های ملت را نادیده گرفته و عملاً بی‌عدالتی جغرافیایی را در سطح ملی نهادینه می‌کنند.

برابری از جمله شناسه‌های فرهنگ و ایدئولوژی سیاسی مدرن است. برابری بر سه بخش است: (۱) شهروند ملی، (۲) نظم حقوقی کلیت‌گرا و (۳) هنجارهای موفقیت.

شهروندی به مفهوم برابری انسان‌ها در عضویت کامل در جامعه سیاسی ملی است. قانون اساسی هر جامعه‌ای تجلی برابری تمامی شهروندان است. روند توسعه تاریخی ساختار دولت - ملت، نمایانگر مبارزه به منظور برابری شأن شهروندی همراه با حقوق مربوطه در تمامی حوزه‌های زندگی بوده است. اهمیت بعد مساوات‌طلبانه این مفهوم تکامل‌یافته از شهروندی، مبتنی بر این حقیقت است که دولت در مقام مرجع قرار دارد. شهروندان نیز از طریق کار ویژه‌های درون‌داد (مشارکت) و همچنین با کارویژه‌های برون‌داد (توزیع)، با حکومت مرتبط‌اند. یکی از اهداف حکومت، خواه لیبرال دموکراتیک و خواه توتالیتر، باید بهبود مداوم رفاه اجتماعی تمامی افراد جامعه از طریق نوآوری فناورانه و اجتماعی باشد.

برتری هنجارهای کل‌گرا بر هنجارهای جزء‌گرا در حوزه روابط حکومت با شهروندان، برای تحقق حقوق شهروندان پدیده مهمی است. چنین وضعیتی، مساوات در برابر قانون (برابری در حقوق و امتیازات) را امری ضروری می‌نماید. این موضوع به مفهوم رویه رفتاری یکسان در مقام اجرای قانون و قضاوت بوده و بیانگر حق برابر دفاع و حمایت از دیگر حقوق‌هاست. از این‌رو وجود نوعی نظم حقوقی کلیت‌گرای انفکاک‌یافته برای توسعه اقتدار دیوانی ضروری است.

اولویت هنجارهای اکتسابی بر هنجارهای انتسابی، در کنار حق عمومی شهروندی در خصوص آموزش و پرورش، رعایت اصل برابری و فرصت اولیه را تعیین می‌نماید. در جوامع مدرن حق برخورداری از آموزش و پرورش اهمیتی راهبردی دارد؛ زیرا تحصیل نقش‌های فوق‌العاده ارزشی در نظام قشریندی اجتماعی به طور فزاینده‌ای بر کسب آموزش مبتنی است. زمینه‌های برابری و هنجارهای اکتسابی در صورتی فراهم می‌شوند که برای بازتاب تغییرات، تفاوت‌ها و یا نابرابری‌ها، حق مساوی وجود داشته باشد (۴۰).

و. عدالت جغرافیایی و امنیت ملی

امروزه توسعه، بنیاد امنیت است. توسعه ملی و ناحیه‌ای بر اساس عناصر و توان‌های محیطی که بتواند در تأمین خرسندی باشندگان سطوح ملی و ناحیه‌ای مقبول افتد، جایگاه ویژه‌ای در مطالعات نوین امنیتی دارد. توجه به مؤلفه‌های جغرافیایی و زیست‌محیطی در گستره ملی و بین‌المللی اهمیت فزاینده‌ای یافته است؛ به گونه‌ای که تأثیر جغرافیا بر تفکر راهبردی طیف گسترده‌ای از همکاری، رقابت و کشمکش بر سر منابع طبیعی را دربرمی‌گیرد (۴۱). بی‌توجهی به مقوله جغرافیا و توان‌های محیطی، سبب شده تا بسیاری از کشورهای در حال توسعه با کمبود فزاینده زمین و در نتیجه کاهش تولید کشاورزی، افت اقتصادی، جابه‌جایی جمعیت و اختلال در نهادهای اجتماعی روبرو شوند (۴۲). از دیگر سو کشورهای مذکور فاقد منابع مالی و فنی لازم برای مدیریت مسایل زیست‌محیطی‌اند و نهادهای سیاسی - اجتماعی آنها اغلب در نقش بازدارنده در برابر اقدامات هماهنگ توسعه فراگیر نمود می‌یابند (۴۳). در عموم کشورهای جهان سومی، نظام سیاسی تا هنگامی که تنش‌های ناشی از مسایل زیست‌محیطی بر امنیتش تأثیر نگذارد، گرایشی به انجام اقدامات اساسی ندارد و آن هنگام نیز احتمالاً واکنشی خشونت‌آمیز از خود نشان خواهد داد (۴۴).

حکومت‌های جهان سوم اجازه نخواهند داد اولویت توسعه آنها تحت‌الشعاع مسایل زیست‌محیطی جهانی قرار گیرد و این در حالی است که دولت‌های ثروتمند، حاضر به تغییر شکل اقتصادهای خود در راستای توسعه پایدار (جهانی) نیستند (۴۵). شرط لازم برای همبستگی اجتماعی و ایجاد جامعه‌ای برای همه و مهمتر از آن دنیایی برای همه، پذیرش حقوق انسانی، آزادی‌های بنیادی و تنوع فرهنگی در سطوح ملی و بین‌المللی است (۴۶).

الگوها و فرایندهای کنونی توسعه ناپایدارند و قادر به محدود کردن رشد جمعیت، بهبود وضع بهداشت و کاهش امراض و از میان بردن مرگ‌های زودرس خصوصاً در کشورهای در حال توسعه نمی‌باشند. در جدول صفحه بعد تعامل میان اقتصاد سیاسی و نابرابری‌های محیطی که در نهایت منجر به آشفتنگی زیستگاه انسانی و نابودی محیط زیست پیرامونی شده، به نمایش درآمده است.

نابرابری اجتماعی و نبود سرمایه اجتماعی



اقتصاد سیاسی نابرابری محیطی (۴۷)

امنیت وضعیتی است که در آن ارزش‌هایی که از دید تصمیم‌سازان برای بقا و بهتر زیستن جامعه حیاتی است، مورد حمایت و تقویت قرار می‌گیرند (۴۸).

امنیت ملی که برآیند راهبرد و کارکرد نظام سیاسی است، با مقوله تأمین عدالت اجتماعی ارتباط تنگاتنگی دارد؛ به گونه‌ای که استراتژی و کارکرد حکومت در کاهش یا افزایش مؤلفه‌های مؤثر در برقراری عدالت، نقش آفرین اصلی است. امنیت ملی عبارت است از توانایی هر ملت برای حفاظت از خود و ارزش‌های داخلی در مقابل تهدیدات خارجی. تقسیم‌بندی مذکور مجموعه فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی دولت را به منظور تأمین امنیت در کشور شامل می‌گردد (۴۹). از منظر عدالت جغرافیایی، قابلیت اجرایی ساختن توانایی محیطی کشور مقوم امنیت ملی است. هر ناحیه از کشور دارای توان‌ها و قابلیت‌هایی است که در صورت توجه به توسعه و عدالت توزیعی، توان بالفعل می‌یابد. هر قدر از ظرفیت‌های داخلی به منظور توسعه ناحیه‌ای و ملی بیشتر بهره‌برداری شود - که هدف آن تأمین آرامش و آسایش باشندگان باشد-، به همان میزان از واگرایی ملی به ویژه در مناطق مرزی که عموماً مأمن اقلیت‌های زبانی و فرهنگی است، کاسته شده و نظام سیاسی در جهت کسب اهداف امنیت ملی موفق‌تر خواهد بود. توسعه و رشد اقتصادی لازمه امنیت فراگیر ملی است. ابعاد اصلی امنیت اقتصادی عبارتند از رشد اقتصادی و توزیع اقتصادی کالا و خدمات. هدف امنیتی در این رابطه افزایش سلامتی اقتصاد ملی از طریق بهبود نسبی آن در قیاس با شرایط اقتصاد در گذشته و بهبود شرایط فعلی آن در قیاس با دیگر کشورهاست. رشد اقتصادی به علت قابلیت لمس و مشاهده سریع آن در جامعه، در رقابت جهانی بر سر موضوعات مربوط به توزیع اقتصادی داخلی و خارجی، در دستور کار اقتصاد ملی اولویت یافته است. (۵۰)

کمتر دولت و ملتی در دنیا وجود دارد که از بعد فضایی و فرهنگی دارای همسانی و همگنی باشد. از این رو بیشتر دولت‌ها نواحی ناهمگن با محدوده‌های ناهمسان دارند. کارگزاری کلان سیاسی در مقام نماینده ملت در اداره سرزمین، موظف به همسان‌پنداری و اجرای عدالت میان نواحی و شهروندان فارغ از تفاوت‌ها و ناهمسانندی‌های آنهاست. شواهد کنونی به ویژه در کشورهای جهان سوم، گویای آن است که نظام‌های سیاسی در تأمین عدالت جغرافیایی در پهنه سرزمین ملی موفق عمل نکرده‌اند. هرچا اقلیت‌های فروملی ساکن بوده‌اند،

به نوعی بی‌عدالتی و فقر گریبانگیر آنان بوده است. بیشترین چالش‌های مرتبط با واگرایی سرزمینی نیز در همین نواحی نمود داشته است. نابرابری در درآمد و ثروت یکی از مهم‌ترین عوامل انگیزشی انسان‌ها برای مشارکت در فعالیت‌های اخلاص‌گراانه سیاسی است (۵۱). از این‌رو حکومت برای کاهش میزان واگرایی و افزایش همگرایی چاره‌ای جز برنامه‌ریزی برای توسعه این نواحی ندارد. چنانچه بنیاد برنامه‌ریزی بر توان‌های محیطی و ایجاد ظرفیت در قابلیت‌ها باشد، برنامه‌های توسعه‌ای موفق خواهند بود. امروزه توزیع قدرت و ثروت در هر سطحی تابع قابلیت دسترسی به نیروی کار ماهر، آموزش‌دیده و با کیفیت بالا می‌باشد (۵۲).

نتیجه‌گیری

جغرافیا علمی است که به مطالعه پدیده‌های عینی که دارای بعد فضایی‌اند، می‌پردازد. پراکنش پدیده‌ها در قالب فشردگی، پراکندگی، تقسیم‌بندی و سهمیه‌بندی اساس برنامه‌ریزی برای مدیریت بهینه فضا است. رویکرد بنیادی علوم جغرافیایی به ویژه جغرافیای انسانی رسیدن به تعادل یا تداوم تعادل در میان اجتماعات انسانی در راستای بهزیستی بوده است. عدالت جغرافیایی یکی از مقولات برنامه‌ریزی مبتنی بر جغرافیا است که هدف آن تأمین خرسندی باشندگان محدودهای جغرافیایی می‌باشد. بعد توزیعی عدالت بیشترین هماهنگی را با عدالت جغرافیای داشته است. عدالت جغرافیایی ضمن تأکید بر نقش محیط در برخورداری یا عدم برخورداری نواحی مختلف از توان‌های محیطی ناهمگن، بیشترین اثرگذار مبحث عدالت را نظام‌های سیاسی و ایدئولوژیک می‌داند؛ زیرا برنامه‌ریزی در راستای توزیع عادلانه فرصت‌ها اساس عدالت جغرافیایی است.

قانون اساسی هر کشوری نیز بازتاب واقعیات فضای ملی است که نخبگان هر جامعه متناسب با ظرفیت‌ها، علایق و ایدئولوژی حاکم به تدوین آن اهتمام کرده‌اند. تدوین قانون بدون لحاظ نمودن واقعیات فضایی کشور از بدو تشکیل دولت ملی چالش‌های واگرایانه و پرهزینه‌ای بر حکومت تحمیل کرده است. از این‌رو امنیت ملی که کل سرزمین را گستره مفهومی خود اعلام داشته، نسبت مستقیمی با بعد توزیعی عدالت و تأمین خرسندی پاره‌های ملت دارد؛ زیرا استفاده از فرصت‌ها و امکانات متوازن برای شهروندان بدون توجه به

ناهمانندی آنها، در زمینه‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و سیاسی در راستای توسعه عدالت و زمینه‌ای برای بروز خلاقیت‌ها و توانمندی‌های افراد جامعه و در نهایت تقویت امنیت پایدار ملی است.

یادداشت‌ها

1. Knox, Paul, *Human Geography*, Prentice Hall, 1998, p2.
۲. سعیدی، عباس، «جغرافیای نظام‌وار و برنامه‌ریزی روستایی»، *مجموعه مقالات رویکرد فرهنگی به جغرافیا*، انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۸۱، ص ۱۸۸.
۳. کریمی‌پور، یداله، استاد جغرافیای دانشگاه تربیت معلم تهران، مصاحبه با نگارنده، فروردین ۱۳۸۵.
۴. افتخاری، عبدالرضا، استاد جغرافیای دانشگاه تربیت مدرس، مصاحبه با نگارنده، اسفند ۱۳۸۴.
۵. جنسن، آریدهولت، *جغرافیا، تاریخ و مفاهیم*، ترجمه جلال تبریزی، تهران، سیر و سیاحت، ۱۳۷۶، ص ۲۸.
۶. شکویی، حسین، اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا، جلد اول، چاپ سوم، انتشارات گیتاشناسی، ۱۳۷۸، ص ۴۵.
7. Hartshorne, Richard, "Perspective on nature of geography", From: Johnston, R., *Human Geography*, p175.
8. WWW.UWEC.EDU/GEOGRAPHY/
۹. شکویی، حسین، *فلسفه جغرافیا*، تهران، انتشارات گیتاشناسی ۱۳۷۰، ص ۶۹.
۱۰. اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا، پیشین، ص ۱۸۴.
۱۱. سرور، رحیم، *جغرافیای کاربردی و آمایش سرزمین*، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۴، ص ۲۳.
۱۲. شکویی، حسین، *جغرافیای کاربردی و مکتب‌های جغرافیایی*، تهران، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۶۸، ص ۶۱.
۱۳. جغرافیای کاربردی و آمایش سرزمین، پیشین، ص ۲۳.
۱۴. مرادی، امیدعلی، «توسعه فضایی بستری برای گفتگوی تمدن‌ها»، *مجموعه مقالات رویکرد فرهنگی به جغرافیا*، مشهد، انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۸۱، ص ۳۱۳.
۱۵. هاگت، پیتر، *جغرافیا ترکیبی نو*، جلد دوم، انتشارات سمت، ترجمه شاپور گودرزی نژاد، تهران، انتشارات سمت ۱۳۷۹، ص ۴۶۸.
۱۶. *پیام یونسکو*، سال سی‌ام، شماره ۳۴۶، فروردین ۱۳۷۸.
17. <http://www.iausr.ac.ir/news/khabarnews.htm>
18. <http://www.iausr.ac.ir/news/khabarnews.htm>
19. <http://hamedbirame.persianblog.com>
۲۰. موحّد، محمدعلی، *در هوای حق و عدالت*، تهران، نشر کارنامه، ۱۳۸۱، ص ۲۱۰.

۲۱. همانجا، ص ۸۹ لامیس، داگلاس، «برابری» در کتاب: *نگاهی نو به مفاهیم توسعه*، ولفگانگ زاکس، ترجمه فریده فرهی و وحید بزرگی، تهران، مرکز، ۱۳۷۷، ص ۴۷.
22. Thomas, Perreault, *Geography of Environmental Justice from:*
23. <http://cepa.maxwell.syr.edu/courses/28.html>
۲۴. هاگت، پیتز، *جغرافیا ترکیبی نو*، جلد دوم، ترجمه شاپور گودرزی‌نژاد، تهران، سمت ۱۳۷۹، ص ۶۵.
۲۵. همانجا، ص ۴۶۳.
۲۶. همانجا، ص ۴۶۸.
۲۷. نصیری، معصومه، «فقر، تبعیض، علت‌های محدودیت توسعه اجتماعی زنان ایران»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، سال نوزدهم، شماره ۸۷، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۴، ص ۱۸۶.
۲۸. *پیام یونسکو*، سال سی ام، مرداد ۱۳۸۴، ص ۸.
۲۹. ناندی، آشیس، «دولت»، در کتاب *نگاهی نو به مفاهیم توسعه*، ولفگانگ زاکس، ترجمه فریده فرهی و وحید بزرگی، تهران، مرکز، ۱۳۷۷، ص ۴۱.
۳۰. آلوت، جنیفر، *مقدمه‌ای بر توسعه پایدار*، ترجمه عبدالرضا رکن الدین افتخاری و حسین رحیمی، چاپ اول، انتشارات توسعه روستایی، ۱۳۷۸، ص ۳۵.
۳۱. بورز، سی‌ای، «رایانه و محیط‌زیست»، *ماهنامه سیاحت غرب*، سال سوم، شماره سی، دی ماه ۱۳۸۴، ص ۱۴۷.
32. <http://www.ayandenegar.org/>
33. http://www.mim.gov.ir/Article/tose_830415.asp
34. Hodder, Rupert, *Development Geography*, Pub: Rotledge.P41
۳۵. شکویی، حسین، *فلسفه‌های محیطی و مکتب‌های جغرافیایی*، جلد دوم، تهران، گیتاشناسی، ۱۳۸۲، ص ۳۳.
۳۶. «دولت»، پیشین، ص ۲۲۷.
۳۷. همانجا، ص ۲۲۸.
۳۸. همانجا، روآسایی، شاپور، «عدالت چیست»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، سال هفدهم، شماره یازده و دوازدهم، مرداد و شهریور، ۱۳۸۲، ص ۱۵۴.
39. <http://fa.wikipedia.org>
۴۰. کلمن، جیمز، «نشانگان توسعه، انفکاک ساختاری - برابری - ظرفیت»، در *مجموعه مقالات بحرانها و توالی‌ها در توسعه سیاسی*، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۸۳.
41. <http://sokhanhavenahofteh.persianblog.com/>
۴۲. تریف، تری و دیگران، *مطالعات امنیتی نوین*، ترجمه وحید بزرگی، چاپ اول، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳، ص ۲۳۵.
۴۳. همانجا، ص ۲۴۶.
۴۴. همانجا، ص ۲۴۷.

۴۵. همانجا، ص ۲۵۰
۴۶. راجر، پال، *زوال کنترل، امنیت جهانی در قرن ۲۱*، ترجمه امیرمحمد جاجی یوسفی و مژگان جبلی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، ص ۲۵۵.
47. Morello, Rachel, *Environmental Justice and Regional Inequality in Southern California: Implications for Future Research, Environmental Health Perspectives • VOLUME 110, SUPPLEMENT 2, April 2002, p153*
۴۸. بریمانی، فرامرز، «تنوع و تکرر شالوده صلح پایدار»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، سال نوزدهم، شماره اول و دوم، مهر و آبان ۱۳۸۳، ص ۱۲۶
۴۹. روی، پل، «معمای امنیت اجتماعی»، منیژه نویدنیا، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال ششم، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۲، ص ۲۶
۵۰. ماندل، رابرت، *چهره متغیر امنیت ملی*، چاپ دوم، ترجمه و انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی ۱۳۷۹، ص ۱۱۵.
۵۱. راندرز، دیوید، *الگوهای بی ثباتی سیاسی*، ترجمه و ناشر پژوهشکده مطالعات راهبردی، ض ۱۳۸۰ ص ۲۴۹.
۵۲. ماندل، رابرت، پیشین، ص ۱۱۷.

بودجه‌ریزی عملیاتی و مقبولیت دولت

دکتر محمد خضری

تاریخ ارائه: ۱۳۸۵/۲/۵

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۵/۳/۱۱

چکیده

بودجه‌ریزی عملیاتی، بخشی از بسته سیاستی انجام اصلاحات - مبتنی بر اصول بازار - در بخش عمومی، برای تدارک بهتر کالاها و خدمات عمومی می‌باشد. تمرکز این کوشش اصلاحی بر هزینه واحد تدارک کالاها و خدمات و کیفیت آنها، اثربخشی و نتایج حاصل از اعتباراتی که به دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری تخصیص پیدا می‌کند و به طور کلی، رضایت خاطر شهروندان چونان مالیات دهندگان معطوف است. در بخش نخست، ضمن برشمردن برخی از کارویژه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، استدلال شده است که استقرار آن به بهبود تصمیمات مدیریتی و سیاستی، بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی و افزایش پاسخگویی آنها در قبال اقداماتشان و تدارک کالاها و خدمات پرکیفیت‌تر و کم هزینه‌تر می‌انجامد. این دستاوردها، نگرش مردم به دولت را به طور مثبت تحت تأثیر قرار می‌دهند و بر مقبولیت آن می‌افزایند. در بخش دوم، نگارنده معتقد است به رغم تمام کاستی‌ها و دشواری‌هایی که نخستین بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور به همراه دارد و خواهد داشت، می‌بایست این کوشش اصلاحی را تا به آخر ادامه داد. در پایان مقاله پیشنهادهایی به منظور افزایش اثربخشی این گام اصلاحی ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: بودجه‌ریزی عملیاتی، هزینه واحد، شاخص‌های عملکرد، سند بودجه ۱۳۸۵.

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال نهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۵ • شماره مسلسل ۳۲

مقدمه

مقبولیت هر دولتی تابعی از کیفیت کالای مدیریت عمومی است که به مردم چونان تأمین‌کنندگان منابع عمومی عرضه می‌کند. هرچه کالای مدیریت عمومی با کیفیت بالاتر و قیمت پایین‌تر به دست مردم برسد، مقبولیت دولت نزد آنها بیشتر خواهد بود. به عبارت دیگر، عملکرد بهتر دولت بر مقبولیت آن می‌افزاید.

موقعی که می‌گوییم دولت نزد مردم مقبولیت دارد، منظور این است که شهروندان تمایل دارند هزینه فعالیت‌ها و برنامه‌های دولت را از طریق مالیات با رضایت خاطر تأمین کنند. بنابراین، دولت مقبول مردم، دولتی است که هم کالاهای و خدماتی را که عرضه می‌دارد، مورد تقاضای اکثریت شهروندان است و برای آنها تمایل به پرداخت وجود دارد، و هم هزینه‌های تدارک‌شان معقول و منطقی است. از این‌رو پذیرفتنی نیست که دولت به صرف مبادرت به تدارک کالاهای عمومی هر اندازه که خواست هزینه‌های مالیاتی بر مردم تحمیل کند. برای مثال، چنین نیست که مردم دوست داشته باشند هزینه‌های به کارگیری هر تعداد پلیس، نیروی نظامی، یا کارکنان قضائی را برای تدارک کالاهای عمومی همچون نظم و مقررات، دفاع ملی و تضمین حقوق مالکیت بپردازند. هرچند مشخص کردن سطح بهینه مخارج عمومی مشکل و در عمل امکان‌ناپذیر است، اما قطعاً می‌توان تشخیص داد که آیا سطح فعلی مخارج عمومی معقول و منطقی هست یا نه؟

اطلاع‌رسانی به مردم در مورد هزینه تدارک کالاهای عمومی مورد تقاضای‌شان و نیز در مورد عملکرد دستگاههای اجرایی، نگرش آنها به دولت را به طور مثبت تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین، هرگونه سازوکاری که بتواند منابع عمومی را به گونه‌ای شفاف و کارآمد در جهت برآوردن خواسته‌های اکثریت مردم مدیریت کند و اثربخشی آنها را نشان دهد، در افزایش مقبولیت دولت کارگر خواهد شد. سازوکار متعارفی که دولت‌ها برای مدیریت منابع (یا مخارج) عمومی به کار می‌برند، بودجه‌ریزی دولتی می‌باشد که تا کنون چندین شیوه آن آزموده شده است. این شیوه‌ها عبارتند از: بودجه‌ریزی افزایشی یا تدریج‌گرایی^۱، بودجه‌ریزی

بر مبنای صفر^۱، بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۲، و بودجه‌ریزی عملیاتی. تمامی این کوشش‌های اصلاحی - که روندی نسبتاً تکاملی هم داشته است -، در جهت افزایش شفافیت در عملیات دولت و کاهش شکست‌های آن، همچون فساد اداری، و همچنین اثربخشی بیشتر منابع عمومی بوده است. به عبارت دیگر، اصلاحات بودجه‌ریزی به منظور کاهش بدبینی مردم درباره عملکرد دولت و افزایش اعتماد آنها به مدیریت عمومی و در نتیجه جلب مشارکت‌شان در جهت توسعه اقتصادی و مردم‌سالاری بوده است.^(۱)

از میان شیوه‌های مدیریت منابع (یا مخارج) عمومی، به نظر می‌رسد بودجه‌ریزی عملیاتی بیشتر در راستای تأمین هدف مذکور است. بودجه‌ریزی عملیاتی تلفیقی از برنامه عملیاتی و بودجه سالانه است که ارتباط میان وجوهی که به هر برنامه تخصیص می‌یابد و نتایجی که از اجرای آن برنامه به دست می‌آید را نشان می‌دهد.^(۲) این شیوه مدیریت منابع عمومی در پی آن است تا بودجه‌ریزی را به ابزاری قدرتمند برای بیشینه‌سازی اثربخشی و کارایی دولت تبدیل کند.^(۳) در واقع، در پی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت شفاف‌تر، مشارکت‌جوتر و بیش از پیش حامی حقوق مردم خواهد شد.^(۴)

نظام‌های بودجه‌ریزی سابق بر منابع ورودی^۳ و کنترل آنها بنا می‌شدند و از همین‌رو شدیداً تمرکزگرا بودند. به عبارت دیگر، در الگوهای قبلی بودجه‌ریزی، دستگاه‌های اجرایی با مجموعه ورودی‌های از پیش تعیین‌شده مواجه بودند و مسئولیتی در قبال کم و کیف خروجی‌ها^۴ نداشتند.^(۵) در این رویکردها، مجموعه اهدافی برای دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شد و برای دستیابی به آنها بودجه‌ای تخصیص می‌یافت. بنابراین اغلب پیگیری‌چندانی در جهت بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نتایج عملی حاصل از تخصیص بودجه به آنها به عمل نمی‌آمد.^(۶) در بودجه‌ریزی عملیاتی، اهداف عملکردی معینی برای هر دستگاه اجرایی، مطابق و متناسب با بودجه تخصیصی به آن، تعریف می‌شود و مسؤول این دستگاه موظف به پاسخگویی در قبال عملکرد برنامه‌ها و اهداف عملکردی تعیین‌شده خواهد بود.^(۷) همچنین،

1 . zero - based budgeting

2 . Planning, Programming and budgeting (ppb)

3 . Inputs

4 . Outputs

در بودجه‌ریزی عملیاتی، اطلاعاتی درباره کارایی، اثربخشی و کیفیت کالاها و خدمات دولتی به مردم ارائه می‌شود. (۸) در واقع، در این شیوه بودجه‌ریزی، مردم می‌توانند اطلاع حاصل کنند که دولت برای تدارک یک واحد دفاع ملی چه منابعی را صرف می‌کند و در ازای هزینه کردن مالیات‌هایی که از مردم وصول می‌کند، چه نتایجی را به دست داده است. این ویژگی‌ها می‌توانند دولت را پاسخگوتر و شفاف‌تر سازند و در نگرش مردم نسبت به دولت تأثیر مثبت بگذارند.

در ادامه بحث ضمن تبیین بیشتر بودجه‌ریزی عملیاتی، تأثیر آن بر عملکرد دولت و در نتیجه مقبولیت آن بررسی می‌شود.

الف. گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی دولتی فرایند انتخاب از میان گزینه‌های ممکن سیاستی است که با استفاده از اصول و قواعد معینی صورت می‌گیرد. این تعریف از بودجه‌ریزی دولتی، دارای دو وجه سیاسی و فنی است. وجه سیاسی آن به فرایند انتخاب از میان گزینه‌های بودجه‌ای اشاره دارد که تابع نظام‌های ارزشی حاکم بر کشورهاست، و اساسی‌ترین و چالش‌برانگیزترین بخش بودجه‌ریزی نیز هست. وجه فنی تعریف مذکور نیز ناظر بر اصول و قواعدی است که در فرایند بودجه‌ریزی از آنها کمک گرفته می‌شود و تقریباً در همه کشورها یکسان می‌باشد. در این میان صبغه سیاسی بودجه‌ریزی دولتی برجسته‌تر است و اصولاً صاحب‌نظران، بودجه‌ریزی را بیشتر مقوله و پدیده‌ای سیاسی می‌دانند تا فنی. در واقع، هنگامی که گزینه‌های سیاستی شناسایی شدند و انتخاب از میان آنها انجام گرفت، آنگاه در قالب فنی و بودجه‌ای درآوردن‌شان کار چندان دشواری نخواهد بود.

تمامی روش‌های بودجه‌ریزی که دولت‌ها برای مدیریت منابع عمومی به کار می‌گیرند - و در مقدمه به عمده‌ترین آنها اشاره شد - ناظر بر وجه فنی این فرایند است، هرچند که روح نظام ارزشی حاکم بر انتخاب‌های بودجه‌ای را نیز تا حدودی در خود دارند. بودجه‌ریزی عملیاتی یا عملکردمحور^۱ نیز از این قاعده مستثنی نیست. با این حال، در این شیوه

1 . performance - based

بودجه‌ریزی، قالب‌های فنی و عملیاتی که گزینه‌های انتخابی در آنها جریان می‌یابند، امکان نظارت، پاسخ‌گویی، شفافیت مخارج و جز اینها را بیشتر فراهم می‌آورند. نظام‌های بودجه‌ای قبلی بیش از هر چیز بر حصول اطمینان از نحوه مصرف منابع تخصیص‌یافته تأکید داشتند و مبتنی بر کنترل تخصیصی ورودی‌ها بودند.^۹ این در حالی است که بهبود عملکرد بخش عمومی مستلزم توجه به خروجی‌ها یا نتایج^۱ حاصل از مصرف منابع بودجه‌ای است. بودجه‌ریزی عملیاتی در پی آن است که ارتباطی مستقیم‌تر بین منابع تخصیص‌یافته از طریق سند بودجه و عملکرد حاصل از آن در دستیابی به اهداف تعیین شده برقرار کند.^{۱۰}

در بودجه‌ریزی‌های قبلی، موفقیت دستگاهها بر اساس مقدار بودجه درخواستی، تعداد نفرات استخدامی و تعداد برنامه‌ها یا فعالیت‌هایی که تأمین مالی می‌شد، تعریف می‌گردید. در حالی که در بودجه‌ریزی عملیاتی - که نتیجه‌گراست - موفقیت نه بر اساس میزان بودجه درخواستی، بلکه بر اساس آثاری که این بودجه بر جای می‌گذارد، سنجیده می‌شود.^{۱۱} در این شیوه بودجه‌ریزی، منابع مالی به وظایف و فعالیت‌ها - و نه پرسنل و تجهیزات - تخصیص می‌یابند^{۱۲} و در ازای اعتباراتی که به هر برنامه تخصیص می‌یابد، باید مجموعه معینی از نتایج حاصل شود. بودجه‌ریزی عملیاتی به گونه‌ای نظام‌مند سنجش عملیات را در دستور کار قرار می‌دهد و از نتایج این سنجش برای تخصیص منابع عمومی کمیاب بهره می‌گیرد.^{۱۳} این سنجش‌پذیری، که مبتنی بر هزینه واحد^۲ عرضه و نظام اطلاعات عملکرد است، از یک طرف پاسخ‌گویی دستگاههای اجرایی در برابر عملکردشان را افزایش می‌دهد و از طرف دیگر آگاهی مردم و نمایندگان آنها را از قیمت تمام‌شده تدارک کالاهای عمومی - از طریق بوروکراسی - و نیز از اثربخشی مخارج عمومی بیشتر می‌کند. افزون بر آن، این سنجش‌پذیری به بهبود تصمیمات سیاستی، بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی، بهبود کم و کیف کالاهای عمومی و به طور کلی بهبود عملکرد دولت می‌انجامد.

۱. نتایج (outcomes) به آثار ناشی از اجرای یک سیاست اشاره دارد. برای مثال، کاهش تصادفات جاده‌ای در نتیجه مرمت جاده‌های بین شهری یا اصلاح نقاط حادثه‌خیز (به عنوان خروجی سیاست مذکور) شاخص یا سنجه نتیجه، درجه تحقق اهداف با توجه به میزان منابع مصرف‌شده را نشان می‌دهد.

ب. اطلاعات‌زایی بودجه‌ریزی عملیاتی

یکی از ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی اطلاعات‌زایی آن است. اطلاعاتی که این نظام بودجه‌ریزی دولتی تولید می‌کند، می‌تواند مسأله کمبود اطلاعات و عدم تقارن آن در بخش عمومی و در نتیجه سه نارسایی اساسی آن را تعدیل کند. این نارسایی‌ها و مشکلات عبارتند از: (۱) مسأله کارگزاری^۱، (۲) مسأله ناکارایی سازمانی یا کساد سازمانی^۲ و (۳) مسأله ناکارایی تخصیصی^۳.

مسأله کارگزاری اشاره به این دارد که ممکن است بین انتظارات مردم یا نمایندگان‌شان از بوروکرات‌ها، با آنچه آنها در عمل انجام می‌دهند، سازگاری و هم‌نوایی چندانی وجود نداشته باشد. در واقع، بوروکرات‌های متولی تدارک کالاها و خدمات عمومی از مزیت اطلاعاتی در مورد تکنولوژی عرضه بوروکراتیک - نسبت به مردم، نمایندگان یا مقامات مافوق - برخوردارند. به دیگر سخن، آنها بهتر می‌دانند که هزینه تمام‌شده هر واحد کالا یا خدمت عمومی چقدر است؟ چه میزان بودجه باید به حوزه کاری آنها اختصاص یابد و اینکه آیا روش فعلی عرضه کارآمد هست یا نه؟ بنابراین ممکن است از این مزیت اطلاعاتی در جهت نیت و مقاصدی بهره‌برداری کنند که مورد نظر مردم یا تأمین‌کنندگان منابع عمومی نیست.

ناکارایی یا کساد سازمانی زمانی به وجود می‌آید که تدارک کالاهای عمومی پرهزینه شود. در این صورت، خدماتی را که می‌شود مثلاً با صرف ۱۰۰ تومان تدارک دید، با هزینه بالاتری به دست رأی‌دهندگان می‌رسد. بوروکرات‌ها به دلیل مزیت اطلاعاتی‌شان - که ناشی از کمبود اطلاعات مردم، نمایندگان و مقامات مافوق و یا عدم تقارن اطلاعات بین آنها و بوروکرات‌هاست - توانایی عرضه پرهزینه کالاهای عمومی را دارند. کارایی پایین نظارت بر عملکرد دستگاههای اجرایی و پاسخ‌گویی اندک آنها در قبال نتایج اقدامات‌شان به تشدید کساد سازمانی می‌انجامد.

1 . Agency Problem
2 . organizational slack

۳. این نارسایی‌ها تا حدودی همپوشانی دارند و به تشدید یکدیگر کمک می‌کنند.

ناکارایی تخصیصی نیز زمانی اتفاق می‌افتد که کالاها و خدماتی که دستگاههای اجرایی عرضه می‌کنند، مورد تقاضای مردم نباشد یا بیش از مقداری باشد که تأمین‌کنندگان منابع عمومی می‌خواهند و برای آنها تمایل به پرداخت مالیات دارند. بوروکرات‌ها می‌توانند با اغراق در فایده‌های کالاها و خدمات عمومی یا مخدوش کردن تکنولوژی عرضه آنها، سیاستگذاران را به تداوم عرضه یا اختصاص بودجه بیشتر به حوزه‌های کاری‌شان، اقناع یا اغوا کنند.

نارسایی‌های مذکور هزینه دولت را برای تأمین‌کنندگان منابع عمومی بالا می‌برند. همچنین موجب می‌شوند تا قیمت کالاها و خدمات عمومی که به دست مردم می‌رسد، بیش از هزینه تدارک کارآمد آنها باشد. این امر موجب نارضایتی مردم می‌شود، زیرا بخشی از رفاه آنها را تحلیل می‌برد. بودجه‌ریزی عملیاتی، اطلاعاتی راجع به عملکرد بخش عمومی ارائه می‌دهد که می‌تواند در تعدیل نارسایی‌های مذکور کارگر شود. از جمله این اطلاعات می‌توان به هزینه هر واحد تدارک کالاها و خدمات عمومی، عملکرد دستگاههای اجرایی و میزان دستیابی آنها به اهداف تعیین‌شده اشاره کرد. در این شیوه بودجه‌ریزی، دستگاههای اجرایی درخواست‌کننده بودجه، باید مشخص کنند که هر واحد کالا یا خدمت را با صرف چه منابعی عرضه می‌کنند. به عنوان مثال، برای تدارک هر واحد آموزش متوسطه چه مقدار بودجه می‌خواهند. همچنین باید مبنای تعیین هزینه واحد تدارک کالا یا خدمت مشخص گردد. برای مثال دستگاه اجرایی متولی تدارک آموزش باید مشخص کند که بر چه اساسی هزینه هر واحد آموزش متوسطه را X مقدار تعیین کرده است.

چنین اطلاعاتی، به تأمین‌کنندگان منابع عمومی، نمایندگان آنها، سیاستگذاران و مقامات مافوق در بوروکراسی امکان می‌دهد تا عملکرد و کارایی دستگاههای اجرایی، با عرضه مشابه، در مناطق مختلف و نیز بین دستگاههای اجرایی مختلف، با عرضه متفاوت، را با یکدیگر مقایسه کنند. سپس از نتایج این مقایسه در جهت بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی و بهبود تصمیم‌گیری استفاده نمایند. به عنوان مثال، دستگاههای اجرایی یا بخش‌هایی از آنها که هزینه واحد فعالیت آنها پایین‌تر بوده، شناسایی گردند و از تجارب آنها در جهت بهبود عملکرد سایر دستگاهها بهره‌برداری کرد و به این ترتیب عملکرد کل بخش عمومی را افزایش داد. همچنین، اطلاعات مذکور به مدیران دستگاههای اجرایی کمک می‌کند تا درک بهتری از عملیات

برنامه‌ها داشته باشند و به آنها امکان می‌دهد تا فرایندهای با هزینه پایین‌تر را جایگزین فرایندهای قبلی کنند یا راهبردهایی را انتخاب کنند که مقرون به صرفه است. (۱۴)

در بودجه‌ریزی عملیاتی، هر دستگاه اجرایی در چارچوب رسالت سازمانی و اهدافی که برای آن تعریف می‌شود، باید معلوم کند که به چه دستاوردی می‌خواهد نائل آید. این دستاورد باید سنجش‌پذیر باشد. برای این کار از سنجش‌های نتیجه^۱ استفاده می‌شود. این سنجش‌ها تأثیر واقعی یا سودمندی برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی را نشان می‌دهند. به عنوان مثال، دستگاه راه و ترابری نه فقط باید در خصوص تعداد نقاط حادثه‌خیزی که برطرف کرده یا کیلومتر جاده‌ای که آسفالت کرده است (سنجش خروجی)، بلکه در مورد میزان کاهش تصادفات یا کاهش ترافیک جاده‌ای (سنجش نتیجه) نیز پاسخگو باشد. چنین اطلاعات عملکردی، به سیاستگذاران امکان می‌دهد تا اگر دستگاه اجرایی نتوانست عملکرد مورد انتظار را برآورده سازد، اعتبار درخواستی آن را در سال بعد کاهش دهند. همچنین، اگر دستگاهی نتوانست هدف پیش‌بینی‌شده را با صرف منابع کمتری تحقق بخشد، مشمول پاداش شود. این امر به کاهش کسادی سازمانی و ناکارایی تخصیصی می‌انجامد. نظام پاداش‌دهی مذکور، که مبتنی بر اصول بازار است، کارایی بخش عمومی را از طریق تحریک رقابت در میان دستگاههای اجرایی برای عرضه عملکرد بهتر، افزایش می‌دهد. در واقع، بوروکرات‌ها در دستگاههای اجرایی، به خاطر منافع خودشان، تحریک می‌شوند که عملکرد بهتری را ارائه کنند؛ مثلاً تدارک کم هزینه کالاها و خدمات عمومی.

ج. مشتری‌گرایی بودجه‌ریزی عملیاتی

ایدهٔ تدوین بودجه دولتی بر اساس عملکرد دستگاههای اجرایی، از بازار و رویکرد به بنگاههای اقتصادی خصوصی گرفته شده است. این شیوه مدیریت مخارج اولین بار در بنگاههای خصوصی - در آمریکا - به کار بسته شد و سپس به بخش عمومی راه یافت. اصول راهنمای فعالیت یک بنگاه خصوصی، سود و به تعبیری مشتری‌گرایی است. اگر بناست که سود بنگاه خصوصی از تقاضای مشتری‌ها حاصل گردد، پس آنگاه باید جلو پای مشتری‌ها

فرش قرمز پهن کرد. بودجه‌ریزی عملیاتی نیز در اصل مبتنی بر چنین اندیشه‌ای است. اگر بناست که منابع بودجه از طریق مالیات‌ها یا سایر دارایی‌های مردم تأمین شوند، لازم است رضایت تأمین‌کنندگان منابع مالی تأمین گردد.

بودجه‌ریزی عملیاتی بخشی از کوشش اصلاحی برای ارائه بهتر خدمات به شهروندان است. کانون توجه در این شیوه بودجه‌ریزی به نتایج اقدامات دستگاههای اجرایی، کیفیت خدماتی که ارائه می‌دهند، و به طور کلی رضایت خاطر مالیات‌دهندگان چونان مشتری‌ها معطوف است. (۱۵) در بودجه‌ریزی عملیاتی باید ارتباط بین اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاههای اجرایی و نتایج حاصل از آن، به شهروندان نشان داده شود و مشخص گردد که این ارتباط چگونه به وجود می‌آید. (۱۶) در واقع، سطح مشخصی از اعتبار برای نیل به سطح معینی از نتیجه و دستاورد به دستگاه اجرایی اختصاص می‌یابد، و در صورت حاصل نشدن نتیجه مورد نظر، دستگاه اجرایی پاسخ‌گو خواهد بود.

چنین ویژگیهایی موجب می‌شوند تا بودجه‌ریزی، معامله مشروعی را بین تأمین‌کنندگان منابع عمومی و هزینه‌کنندگان نشان دهد. در واقع، هنگامی که مردم اطمینان حاصل کنند که هزینه‌های تدارک کالاها و خدمات دولتی معقول و منطقی است و نتایج حاصل از اقدامات و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی مورد نظر آنها باشد، حاضر می‌شوند تا هزینه‌های اقدامات دولت را با رضایت خاطر از طریق مالیات بپردازند.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، در برابر هر ریالی که خرج می‌شود، باید نتایج ملموس و قابل سنجش ارائه گردد. در واقع، نتایج حاصل از برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی با مالیات‌هایی که از مردم گرفته شده است، متناظر می‌گردند. چنین رویکردی به بودجه‌ریزی به حفاظت بهتر و بیشتر حقوق مالکیت مردم نسبت به منابع عمومی می‌انجامد.

د. بهبود کیفیت کالاها و خدمات عمومی

از منظر اقتصادی، پیشرفت فنی یا تحول در روش‌های تولیدی باید دو دستاورد مثبت به همراه داشته باشد. نخست اینکه به تولید کالاها و خدمات جدیدی بینجامد. دوم، امکان تولید کالاها و خدمات قبلی با کیفیت بالاتر و قیمت پایین‌تر فراهم آید. بر این اساس، هرگونه تحول

در نظام بودجه‌ریزی نیز باید به عرضه کالاها و خدمات با کیفیت بهتر و هزینه کمتر منجر شود. در واقع، زمانی می‌توان تحول در نظام بودجه‌ریزی را مثبت ارزیابی کرد که بتواند زمینه تولید پرکیفیت و کم‌هزینه‌تر مثلاً دفاع ملی را فراهم کند.

بودجه‌ریزی عملیاتی این امکان را فراهم می‌آورد که کالاها و خدمات عمومی با کیفیت بالاتر و قیمت ارزانتر به شهروندان برسند. علت این امر را باید در کارویژه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی یافت. بودجه‌ریزی عملیاتی بر نتایج اقدامات دستگاههای اجرایی تمرکز دارد و نه بر ورودی‌ها یا پول هزینه شده. به دیگر سخن، در این شیوه بودجه‌ریزی مهم این است که با منابع و اعتبارات تخصیصی به یک دستگاه اجرایی، چه سطح کیفیتی از کالاها و خدمات ارائه می‌گردد و مدیران دستگاههای اجرایی در قبال کیفیتی که از برنامه‌ها و اقدامات آنها انتظار می‌رود، پاسخ‌گو خواهند بود. در غیر این صورت باید انتظار کاهش اعتبارات تخصیصی در سال بعد را داشته باشند. انتظار کاهش بودجه تخصیصی در نتیجه ارائه عملکرد ضعیف و آزادی عمل مدیران دستگاههای اجرایی در مورد ترکیب ورودی‌ها برای دستیابی به نتایج، انگیزه بهبود کیفیت کالاها و خدمات عمومی را در دستگاههای اجرایی تقویت می‌کند.

همچنین، تعیین هزینه واحد عرضه نیز امکان تولید کم‌هزینه‌تر و با کیفیت بالاتر کالاها و خدمات را فراهم می‌آورد. این امر به ویژه در مورد کالاها و خدماتی که توسط پیمانکاران عرضه می‌شوند، امکان‌پذیرتر است. در واقع تعیین هزینه واحد، امکان مقایسه پیشنهادهای پیمانکاران و انتخاب بهترین گزینه تدارک را برای مدیران دستگاههای اجرایی تسهیل می‌کند و در هزینه تدارک کالاها و خدمات صرفه‌جویی خواهد کرد. افزون بر این، مدیران بهتر می‌توانند در مورد اینکه آیا تدارک کالا یا خدمتی به پیمانکاران واگذار شود یا توسط خود دستگاه اجرایی ارائه گردد تصمیم بگیرند. این امکان موجب کاهش هزینه تدارک کالاها و خدمات عمومی و افزایش کیفیت آنها و در نتیجه رضایت خاطر بیشتر مردم خواهد شد. (۱۷)

. بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی

همانگونه که در صفحات پیشین آمد، بودجه‌ریزی عملیاتی کوششی برای اصلاح ساختار بخش عمومی و بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی است. انتظار این است که در پی استقرار

بودجه‌ریزی عملیاتی در بخش عمومی، ساختار سازمانی و شیوه‌های مدیریتی در آن به گونه‌ای متناسب اصلاح شوند که به تدارک کم‌هزینه‌تر و پرکیفیت‌تر کالاها و خدمات عمومی از سوی دستگاههای اجرایی بیانجامد.

برای دستیابی به عملکرد و نتایج بودجه‌ای بهتر - که شعار بودجه‌ریزی عملیاتی است - لازم است که تصمیمات مدیریتی بهبود پیدا کند و اثربخشی اقدامات اجرایی افزایش یابد. این امر نیز از طریق دستیابی به اطلاعات کافی و قابل اعتماد ممکن می‌شود. در واقع چنین اطلاعاتی اساس تصمیم‌گیری‌های اثربخش و بهبود عملکرد است. مدیری که اطلاعات درست و کافی در مورد هزینه برنامه‌ها و اقدامات دستگاه تحت مدیریت خود و عملکرد آنها داشته باشد، بهتر می‌تواند منابع در اختیارش را مدیریت کند. همچنین، برای برقراری نظام انگیزشی کارآمد و افزایش کارایی سازمانی، چنین اطلاعاتی برای مدیران لازم است. افزون بر این، بهبود عملکرد دستگاه اجرایی مستلزم آن است که مدیر مربوطه ارزیابی کند که جایگاه کنونی دستگاه تحت مدیریت او کجاست؟ کجا باید باشد؟ چگونه باید به این هدف برسد؟ و اینکه چگونه باید پیشرفت دستگاه را بسنجد؟ (۱۸)

اطلاعاتی که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تولید می‌کند، می‌تواند به مدیران دستگاههای اجرایی و کارکنان آن کمک کند تا عملکرد دستگاه مربوطه‌شان را بهبود بخشند. به عنوان مثال، اطلاعات مربوط به هزینه واحد تدارک، به مدیران کمک می‌کند تا بهبود عملکرد را برحسب کاهش هزینه واحد عرضه کالاها و خدمات مشاهده کنند و انگیزه آنها را برای یافتن روش‌های ابتکاری به منظور تحقق اهداف با هزینه کمتر تقویت می‌کند. این امر، به ویژه در مواقعی که پاداش مدیران بر مبنای عملکرد آنها تعیین می‌شود، بسیار مفید و مؤثر است. (۱۹)

همچنین اطلاعات عملکردی که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تولید می‌کند، نقش بازخورد را برای دستگاههای اجرایی دارد و به مدیران آنها امکان می‌دهد تا با بهره‌گیری از این اطلاعات به اصلاح اداره تحت مدیریت و نیز تصمیمات مدیریتی خود بپردازند. به عنوان مثال، از ظرفیت‌های خالی مدیریتی و اجرایی بهتر استفاده کنند، ظرفیت‌های مدیریتی و اجرایی کنونی را ارتقاء دهند، در مأموریت‌هایی که به عهده دستگاه سپرده شده، تجدیدنظر کنند، مسؤولیت‌های اجرایی دقیق‌تر و مشخص‌تری برای افراد و واحدها تعریف گردد و اصلاحاتی

در ساختار تشکیلاتی و سازمانی دستگاههای اجرایی صورت گیرد. همه این موارد می‌توانند در افزایش کارایی سازمانی دستگاههای اجرایی و افزایش رضایت خاطر مردم کارگر شوند. در بودجه‌ریزی عملیاتی به مدیران دستگاههای اجرایی آزادی عمل داده می‌شود تا ترکیب منابع و ورودی‌ها (تخصیص بودجه) را به گونه‌ای انتخاب کنند که بهتر عملکرد را حاصل کند. چنین آزادی عملی قدرت مانور مدیران را در برخورد با شرایط مختلف افزایش می‌دهد و امکان بروز قابلیت‌ها و توانایی‌های مدیریتی آنها را فراهم می‌آورد. اعطای آزادی عمل در مدیریت ورودی‌ها به دستگاههای اجرایی، در ترکیب با پاسخ‌گویی آنها در قبال نتایج و دستاوردها، می‌تواند به بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی بیانجامد.

و. بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

اندیشه بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران اولین بار به طور رسمی در بند «ب» تبصره ۲۳ قانون بودجه ۱۳۸۱ کل کشور مطرح شد. (۲۰) همچنین، در ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شده تا به منظور استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، فعالیت‌ها و خدمات ارائه شده توسط دستگاههای اجرایی را شناسایی و قیمت تمام شده آنها را متناسب با محل جغرافیایی و کیفیت‌شان مشخص کند و در نهایت، اعتبارات را بر اساس عملکرد و نتایج اقدامات دستگاههای اجرایی در قالب لایحه بودجه تخصیص دهد. (۲۱)

با وجود این احکام قانونی، اولین بودجه به اصطلاح عملیاتی دولت که تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، مربوط به سال مالی ۱۳۸۵ است. در عین حال به رغم سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور که به عنوان بودجه عملیاتی از طرف دولت معرفی شده است، آنچه آن را از قوانین بودجه سال‌های قبل متمایز می‌سازد، صرفاً تغییر شکلی هزینه‌نویسی است. در واقع، تمام آنچه به لایحه بودجه ۱۳۸۵ صبغه عملیاتی داده، گنجانیدن سه ستون جدید در بخش اعتبارات هزینه‌ای دستگاههای اجرایی است که عبارتند از: (۱) واحد برنامه‌ها یا فعالیت‌هایی که به عنوان مأموریت دستگاههای اجرایی تعریف شده است، (۲) هزینه واحد انجام آنها و (۳) مقدار کل فعالیت دستگاه. جدول صفحه بعد، که برش بسیار کوچکی از لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور است، این تغییر شکلی در سند بودجه را نشان می‌دهد.

جدول (۱) برشی از لایحه بودجه ۱۳۸۵ واحد هزینه: میلیون ریال

شرح دستگاه و برنامه	هدف کمی			جمع هزینه			تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ^۱	جمع کل
	واحد	مقدار	هزینه واحد	عمومی	اختصاصی	جمع کل		
دبیرخانه شورای عالی فناوری اطلاعات - برنامه راهبری کلان فناوری اطلاعات	خدمت همسنگ ملی	۴	۱۱۳۰	۴۵۲۰	۰	۴۵۲۰	۰	۴۵۲۰
مجلس شورای اسلامی - مرکز پژوهش‌ها - برنامه پشتیبانی علمی و پژوهشی از مجلس	پرونده	۱۵۰	۲۰۰	۳۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰
وزارت اطلاعات - برنامه اطلاعات و تحقیقات	پرونده	۲۸۳۵۰۰۰	۱	۲۸۳۵۰۰۰	۰	۲۸۳۵۰۰۰	۱۸۰۰۰۰	۳۰۱۵۰۰۰

ماخذ: لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور

همان‌گونه که از جدول مذکور پیداست، در سند بودجه به اصطلاح عملیاتی ۱۳۸۵، دولت کوشیده تا اعتبارات تخصیصی به دستگاههای اجرایی را بر اساس هزینه واحد فعالیت‌ها و برنامه‌ها در لایحه بودجه بگنجانند. هیچ‌گونه تغییر دیگری در سند بودجه داده نشده است. حتی برخلاف هدف‌های اعلام‌شده در برنامه سوم و چهارم توسعه کشور، مسیر حرکت سند بودجه در راستای بزرگ‌شدن دولت است. بزرگ‌شدن بودجه شرکت‌های دولتی بیانگر این وضعیت است. در واقع بودجه کل کشور از نظر ساختاری تغییری نکرده است.

در سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، انبوهی از واحدها برای برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی تعریف شده که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: خدمت ملی، خدمت ملی همسنگ، اثر، ورق، مراسم، پرونده، تشکل، فقره، کاوش، محقق و جز اینها. اکثر این شاخص‌ها مخدوش و ناقص بوده و قابل فهم و گویا نیستند. همچنین، این واحدها قابل تفسیر بوده و اندیشه واحدی را در ذهن تداعی نمی‌کنند. به عنوان مثال، صرف درج عنوان

۱. منظور از تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، خرید ثروت و دارایی و تبدیل منابع مالی به منابع واقعی است. در مقابل این اصطلاح، مفهوم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قرار دارد که به معنای فروش ثروت و دارایی (مانند نفت) و تبدیل آن به دریافتی نقد (دلار یا ریال) است.

«پرونده» به عنوان واحد یک برنامه ناقص بوده و قابل فهم نیست. بهتر آن بود که از عبارت دقیق و روشن‌تری همچون «تعداد پرونده‌های تحقیق به انجام رسیده» استفاده می‌شد. بسیاری از شاخص‌ها و واحدهای تعریف‌شده برای برنامه‌ها نیز سنجش‌پذیر نیستند. چگونه می‌توان بر اساس واحد «خدمت ملی همسنگ» نتایج یا دستاوردهای حاصل از اقدامات دستگاههای اجرایی را ارزیابی کرد؟ آیا می‌توان با چنین واحدهایی، اثربخشی اعتبارات تخصیصی به برنامه‌ها را سنجید؟ افزون بر این معلوم نیست که کدامیک از شاخص‌های معرفی‌شده، شاخص‌های «ورودی»، «خروجی» یا «نتیجه» و چه طیفی از آنها «سیاستی» یا «برنامه‌ای» هستند^۱ (۲۲).

در سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، معلوم نیست که میزان هزینه واحد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی بر چه اساسی محاسبه شده و از کدام نظام اطلاعاتی در کشور استخراج گردیده است؟ اصولاً تعیین هزینه واحد فعالیت‌ها و برنامه‌ها، فرایندی پیچیده و زمان‌بر است و مستلزم صرف زمان و انرژی فراوان و کار کارشناسی و تخصصی است. برای این کار لازم است که نظام حسابداری قیمت تمام‌شده در دستگاههای اجرایی مستقر گردد و مدیران و کارمندان، اطلاعات کافی در این زمینه داشته باشند. از طریق این نظام، هزینه واحد فعالیت‌ها، خروجی‌ها و نتایج تعیین می‌شود. اکنون این سؤال مطرح می‌گردد که آیا در فقدان نظام حسابداری قیمت تمام‌شده در کشور - که یکی از الزامات استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی است - ارقام هزینه واحد تعیین‌شده برای برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی قابل اعتماد خواهند بود؟ آیا تفاوت هزینه واحد کالاها و خدمات در مناطق مختلف کشور در سند بودجه لحاظ شده است؟ در این صورت مبنای این تمایز چیست؟ در واقع، دولت بر چه اساسی بین قیمت تمام‌شده عرضه در مناطق مختلف کشور فرق قائل شده است؟ از مقایسه هزینه واحد برنامه پشتیبانی علمی و پژوهشی از مجلس (معادل ۲۰۰ میلیون ریال) و برنامه اطلاعات و

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، بودجه دانشگاهها بر اساس شاخص‌هایی همچون تعداد دانشجو و محقق تخصیص داده شده است که شاخص‌های ورودی / نهاده‌ای محسوب می‌شدند. در حالی که در یک سند بودجه عملیاتی مبنای تخصیصی منابع مالی باید شاخص‌هایی همچون تعداد مقالات یا کتابهای منتشر شده، موفقیت نسبی فارغ‌التحصیلان در بازار کار، تعداد ابتکارات و جز اینها که شاخص‌های ستانده یا نتیجه هستند، باشد.

تحقیقات (معادل ۱ میلیون ریال)، که دارای واحدهای ارزیابی یکسانی (پرونده) هستند، چه استنباطی باید کرد؟

در فقدان نظام حسابداری قیمت تمام‌شده و در حضور نظام اطلاعات مخدوش و غیرقابل اعتماد در کشور از یک طرف و محدودیت زمانی که دولت جدید برای تدوین بودجه عملیاتی داشته است از طرف دیگر، غیرواقع‌بینانه نخواهد بود اگر تصور کنیم هزینه‌های واحد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی، نه بر اساس محاسبه قیمت تمام‌شده تدارک کالاها و خدمات، بلکه بر اساس محاسبه ساده ریاضی به دست آمده باشند. به این معنی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با عنایت به اعتبارات تخصیصی به برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی، رقمی برای هزینه واحد در نظر گرفته است که حاصل ضرب آن در عددی که ذیل ستون «مقدار» آمده است، مقدار کل اعتبار تخصیصی را به دست می‌دهد.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، دستگاههای اجرایی باید مشخص کنند که چه فعالیت‌هایی انجام می‌دهند و هزینه واحد آنها چقدر است؟ همچنین باید در برابر هر میزان اعتبار تخصیصی، برنامه مشخص و دقیقی تعریف گردد و دستگاه هزینه‌کننده آن نیز معلوم باشد. بر این اساس، انتظار بر این بود که در سند بودجه ۱۳۸۵، از حجم اعتبارات ردیف‌های متفرقه، که اغلب بدون برنامه هستند و دستگاه اجرایی هزینه‌کننده آنها مشخص نیست، کاسته شود و اعتبارات مربوطه در قالب برنامه‌های مشخص در می‌آمدند. ملاحظه سند بودجه نشان می‌دهد که به رغم افزایش تعداد برنامه‌ها از ۱۸۸ مورد در سال ۱۳۸۴ به ۵۴۸ مورد در سال ۱۳۸۵، اعتبارات ردیف‌های متفرقه در حدود ۳۶/۲ درصد رشد داشته است. (۲۳)

ز. شتابزدگی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی

تجربه کشورهای مختلف در مورد استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی حاکی از آن است که این فرایند زمان‌بر بوده و یک شبه انجام نمی‌گیرد و هرگونه شتابزدگی در این رابطه پرهزینه بوده و چه بسا مقاومت‌هایی را برانگیزد. بخشنامه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور در حالی به دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری ابلاغ شد که مدیران و کارکنان آنها آشنایی چندانی با بودجه‌ریزی عملیاتی نداشتند. این در حالی است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی زمان کافی برای ارائه

بسته‌های آموزشی لازم در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی به دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری را داشته است.^۱ بنابراین، اعلان بخشنامه بودجه ۱۳۸۵، که عنوان بودجه‌ریزی عملیاتی را با خود داشت، بیشتر به ایجاد اضطراب و پریشانی در بین دستگاههای اجرایی انجامید. حتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز از قبل نمی‌دانستند که چه اطلاعات جدیدی قرار است از طریق سند بودجه در اختیار آنها قرار داده شود، و بودجه ۱۳۸۵ به لحاظ شکلی چه تغییری نسبت به سند بودجه سال‌های قبل خواهد کرد؟ آگاهان بودجه‌ای اظهار می‌دارند که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به دستگاههای اداری اعلام داشته که آنها بودجه سال ۱۳۸۵ خود را بر سیاق گذشته تهیه کنند و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مراکز استانها تحویل دهند تا در آنجا و در نهایت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور در قالب‌های بودجه‌ریزی عملیاتی درآورده شود. هر چند که به اعتقاد اکثر صاحب‌نظران بودجه، بودجه ۱۳۸۵ کل کشور یکی از بحث برانگیزترین سندهای بودجه‌ای است که دولت تا کنون به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است، ولی به جرأت می‌توان ادعا کرد که کمترین بحث راجع به ساختار عملیاتی آن صورت گرفت. در واقع، قالب عملیاتی بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، نه در مجلس و نه در افکار عمومی، چندان جدی گرفته نشد. علت این بی‌اعتنایی را می‌توان در بی‌اعتقادی مجلس و رسانه‌ها به بسترهای نهادی و اجرایی لازم برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی جستجو کرد.

در خوشبینانه‌ترین حالت باید گفت که بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور به طور ناقص معرفی شده است. زمانی که اندیشه‌ای ناقص یا نادرست معرفی می‌شود، از یک طرف موجب می‌شود که به برخی مدیران، کارمندان و تصمیم‌سازان این احساس اغنای دروغین دست دهد که اندیشه جدید (بودجه‌ریزی عملیاتی) چیز تازه‌ای افزون بر آنچه قبلاً وجود داشت (مثلاً بودجه برنامه‌ای) به همراه ندارد. بنابراین چندان جدی گرفته نمی‌شود و چه بسا به نادرست

۱. همان‌گونه که در صفحات پیشین اشاره شد، ایده بودجه‌ریزی عملیاتی به صورت رسمی و قانونی در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ مطرح شده است، هرچند که کارشناسان بودجه بر این باورند که بحث بودجه‌ریزی عملیاتی دست کم از سال ۱۳۷۷ در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در جریان بوده است. بنابراین، انتظار بر این بود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مدیران و کارکنان و دستگاههای اداری را با کم و کیف این شیوه بودجه‌ریزی آشنا می‌کردند.

مورد نقد قرار می‌گیرد. صرف افزودن سه ستون - که به میزان زیادی مخدوش می‌باشند - به سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، چیز چندانی بر آموخته‌های مردم در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی اضافه نمی‌کند. از طرف دیگر، معرفی ناقص یا نادرست بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند مقاومت‌های اجرایی و سیاسی را بر سر استقرار آن تحریک کند و مانع از همراهی مجریان و سیاستگذاران با انجام اصلاحات مورد نیاز برای استقرار می‌شود.

لایحه بودجه ۱۳۸۵، در حالی به عنوان بودجه عملیاتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که بسترهای اجرایی، مدیریتی و نهادی لازم برای کارکرد و استقرار آن در دستگاه‌های اداری ضعیف است. بنابراین، می‌توان رویکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این زمینه را نوعی رویکرد انفجاری و شوک‌درمانی تلقی کرد. این رویکرد که در پی اصلاح همه‌جانبه و فراگیر در بخش عمومی است، معمولاً پرهزینه‌تر از رویکرد آرام و تغییر تدریجی خواهد بود. بهتر آن بود که ابتدا چند دستگاه اداری که از سابقه عملکرد درخشان‌تری برخوردار بوده‌اند، به عنوان نمونه گزینش می‌شدند و این شیوه بودجه‌ریزی در آنها آزمایش می‌شد، سپس، به صورت تدریجی و همزمان با آشنا کردن کارکنان و مدیران دستگاهها و به طور کلی با جا افتادن تدریجی این شیوه بودجه‌ریزی، حوزه آن به سایر دستگاهها نیز گسترش پیدا می‌کرد. در واقع، لازم است که فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را از مقیاس کوچک آغاز کرد و سپس آن را گسترش داد. این راهبرد مزیت‌هایی دارد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. این راهبرد اثربخشی اقدامات اجرایی و سیاستی مربوطه را افزایش می‌دهد و به دست‌اندرکاران استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امکان می‌دهد تا کاستی و موانع پیش‌رو را به صورت تدریجی شناسایی و در جهت برطرف کردن آنها به طور مؤثری اقدام کنند.
۲. راهبرد مذکور به متولیان استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امکان می‌دهد تا ظرفیت‌های اجرایی، مدیریتی و نهادی لازم برای استقرار و اثربخشی آن را به طور مؤثری ایجاد کنند و خطاهای سیاستی در این زمینه را کاهش دهند.
۳. راهبرد مذکور همچنین به دست‌اندرکاران استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امکان می‌دهد تا به طور مؤثرتری از فرایند بازخورد اقدامات اجرایی و سیاستی بهره‌برداری کنند و در نتیجه

فرصت بیشتری برای اصلاح و انطباق دستگاههای اداری و نظامهای اطلاعاتی با شرایط مورد نیاز برای موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی داشته باشند.

نتیجه‌گیری

نارضایتی مردم از عملکرد دولت‌ها در تدارک کالاها و خدمات عمومی و همچنین تقاضای مردم و نمایندگان آنها برای شفافیت بیشتر در عملیات دولت از یک طرف، و تلاش فراگیر جهانی برای بازآفرینی دولت بر اساس اصول بازار و نیز تمایل دولت‌ها برای افزایش مقبولیت خود، زمینه ظهور اندیشه بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم آورد. این شیوه بودجه‌ریزی شهروند محور و مشتری‌گراست و در پی آن است تا بخش عمومی را شفاف‌تر، پاسخ‌گوتر و نظارت‌پذیرتر کند. این دستاوردها به افزایش مقبولیت دولت نزد شهروندان کمک می‌کنند.

بودجه‌ریزی عملیاتی، اطلاعاتی در این موارد به دست می‌دهد: ۱) هزینه واحد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اداری، ۲) نتایج یا اثربخشی اعتبارات تخصصی به دستگاههای اداری، ۳) خروجی‌ها یا ستانده‌های دستگاههای اداری، ۴) هزینه واحد ستانده یا خروجی (کارایی) و ۵) هزینه واحد نتیجه (اثربخشی) برنامه‌ها و فعالیت‌ها. ۲۴) چنین اطلاعاتی به بهبود تصمیمات سیاستی، بهبود مدیریت، بهبود عملکرد دستگاههای اداری و بهبود کیفیت کالاها و خدماتی منجر می‌شود که تدارک می‌بینند. همچنین، موجب اعتماد بیشتر مردم به دولت می‌شود و بر مقبولیت آن می‌افزاید. البته باید توجه داشت که اگر از اطلاعات عملکرد در فرایند بودجه‌ریزی استفاده نشود، اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی تحلیل خواهد رفت.

با وجود این، به رغم تمام مزیت‌هایی که بودجه‌ریزی عملیاتی دارد، به نظر می‌رسد در برخی موارد تبیین روشن و صریحی به دست نمی‌دهد. برخی از این موارد عبارت‌اند از:

۱. عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی ممکن است به عوامل مختلفی بستگی داشته باشد که خارج از کنترل آنها هستند و یا اینکه به سادگی قابل ارزیابی و اندازه‌گیری نباشند. بنابراین، ممکن است سنج‌های عملکرد قضاوت درستی در مورد عملکرد، دستگاههای اداری به دست ندهند. این امر به ویژه در جاهایی که امکان تعریف و معرفی سنج‌های معتبر و قابل سنجش وجود ندارد، تشدید می‌گردد. ۲۵)

۲. روشن نیست که آیا واکنش مناسب بودجه‌ای به برنامه‌ای که دارای عملکرد ضعیف است، کاهش اعتبارات تخصیصی به آن است یا افزایش آن. در واقع، مسأله این است که اگر برنامه‌ای خوب کار نکند یا نتیجه کمی به دست دهد، آیا باید متوقف گردد یا برای بهبود آن منابع و اعتبارات بیشتری به آن اختصاص یابد؟ (۲۶) و اینکه آیا اعطای آزادی عمل و انعطاف‌پذیری بیشتر به مدیران و کارکنان دستگاههای اداری، به فساد اداری و سوءاستفاده نمی‌انجامد؟ به عنوان مثال، آیا تلاش برای تأمین مالی عملکرد، انگیزه‌هایی برای ارائه اطلاعات نادرست را تحریک نمی‌کند؟

و موضوع آخر اینکه به رغم تمام دشواری‌هایی که فراروی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران وجود دارد، شروع آن را - با همه کاستی‌ها و ایرادهای وارد بر آن - باید به فال نیک گرفت و این اصلاح را تا آخر ادامه داد. شکی نیست که هر اقدام اصلاحی در ابتدا اشتباهات و کاستی‌هایی خواهد داشت، ولی به مرور زمان از حجم اشتباهات کاسته و بر مزیت‌های آن افزوده می‌شود. همچنین، به مرور که دستگاههای اداری از قالب‌های عملیاتی استفاده می‌کنند، نظام‌های اطلاعات و مدیریت پشتیبان آن را نیز برای هدایت برنامه‌ها و فعالیت‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند و خواستار اطلاعات عملکردی دقیق و مفصل‌تری خواهند شد که خود موجب بهبود و تکامل فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی در مراحل بعدی می‌شود. (۲۷) در هر حال، سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور را نباید به عنوان سند بودجه عملیاتی، بلکه زمینه و مقدمه‌ای برای استقرار آن در سال‌های آتی دانست. تا استقرار کامل بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور راه درازی در پیش است. با وجود این، اگر با تدبیر و شناخت کافی و از موضع فعال با این بسته سیاسی برخورد شود، می‌توان مسیر را کوتاه‌تر کرد. در این رابطه توجه به موارد و نکات ذیل خالی از فایده نخواهد کرد:

یک. نباید فراموش کرد که ماهیت بودجه‌ریزی دولتی در تمامی سطوح حکومت سیاسی است. در واقع، بودجه‌ریزی دولتی، بیشتر فرایندی سیاسی است و نه فنی. در آینده نزدیک نیز، سنجه‌های عملکرد بر اولویت‌های سیاسی غلبه نخواهند کرد و بودجه‌ریزی عملیاتی نیز از صبغه سیاسی آن نمی‌کاهد. به همین علت، برخی از صاحب‌نظران بر این باورند که

بودجه‌ریزی عملیاتی، برای تصمیمات مدیریتی که از سیاست‌بازی کمتری برخوردارند، مناسب است و نه تصمیمات بسیار سیاسی. (۲۸)

دو. بودجه‌ریزی عملیاتی در پی افزایش کارایی و اثربخشی اعتبارات تخصیصی به برنامه‌ها و فعالیت‌هاست، در حالی که سیاستگذاران و تصمیم‌سازان سیاسی اهداف دیگری را نیز دنبال می‌کنند. بنابراین، در صورتی که ساختار سیاسی کشور متناسب با هدفگذاری و ملزومات بودجه‌ریزی عملیاتی اصلاح نشود و پشتیبان آن نباشد، امکان موفقیت آن اندک خواهد بود. در واقع مسأله این است که آیا سیاستمداران اراده و ظرفیت لازم برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را دارند یا نه؟ حتی میزان تأثیرگذاری اطلاعات عملکرد بر بودجه به اهمیتی محدود می‌شود که سیاستمداران مربوطه برای نتایج و خروجی‌های دستگاههای اداری قائل‌اند. (۲۹)

سه. کارگزاران دولتی در دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری باید به اطلاعات عملکرد به عنوان ابزاری مهم برای بهبود تصمیمات اجرایی و سیاستی بنگرند و نه مقوله‌ای تزئینی. تهیه اطلاعات درست و کافی از ورودی‌ها، خروجی‌ها و نتایج، باید به صورت هنجار درآمده و به صورت مستمر در دستگاهها انجام شود. لازم است نظام انگیزشی به گونه‌ای اصلاح شود که کارگزاران دولتی به ارائه عملکرد بهتر تشویق شوند و این کار تبدیل به ارزش سازمانی گردد. برای دستیابی به عملکرد و نتایج بهتر و پاسخ‌گویی بیشتر دستگاههای اداری در قبال آنها، لازم است مأموریت‌های دستگاههای اداری، نوع برنامه‌ها و فعالیت‌های شکل‌دهنده آنها به صورت دقیق و روشن تعریف شود. برای این منظور، هماهنگی بین قوای مقننه و مجریه ضروری می‌باشد.

یادداشت‌ها

1. Diamond, J.(2003). *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*, IMF Working Paper, (Online). Available at <<[http:// www.ideas.repec.org](http://www.ideas.repec.org)>>., p. 22.
2. Mercer, J.(2002). *Performance Budgeting For Federal Agencies; A Framework*, (Online). Available at <<<http://www.John-mercer.com>>>
3. Robinson, M.(2002)., “Best Practice in Performance Budgeting”, Economics, *Finance & International Competitiveness Discussion Paper*, No.124, p.1.
4. Kong, D.(2005). “Performance – based Budgeting: the U.S. Experience”, *Public Organization Review: A Global*, Vol.5, p. 94
5. Diamond, J., op.cit, p.3.
6. Ibid., p.4.
7. Mercer, J., op.cit, p.3.
8. Jreisat, J.E. (2005). *Transfer of Performance Budgeting: the Case of Jordan*, (online). Available at <<[http://www. ciog. uga. Edu](http://www.ciog.uga.Edu)>>., p. 4.
9. Diamond, J., op.cit, p.8.
10. Ibid., p.3.
11. Ibid., p.3.
12. Mercer, J., op.cit, p.4.
13. Morgan, D.E., Shinn, C.W. and Green, R. (2004). Foundations of public Service: Continuities in Conflict (ch.io), “Budget Formation and Allocation”, (obnline). Available at <<<http://www.eli.pdx.edu>>>
14. Mercer, J., op.cit, p.8.
15. Kona, D., op.cit, p. 96.
16. Mercer, J., op.cit, p.2.
17. Ibid., p.8.
18. Osborne, D. and Gaebler, T. (2002). *What Gets Measured Gets Done*, (online). Available at <<<http://www.comptroller.stat.tn.us>>>
19. Mercer, J., Ibid., p.8
۲۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۱)، *قانون بودجه ۱۳۸۱ کل کشور*، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جلد اول، ص ۶۶۰.
۲۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ پنجم، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ص ۱۸۲.
۲۲. پناهی، علی (۱۳۸۴)، *بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی*، (گزارش پژوهشی). دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ص ۱۶.

۲۳. همان، ص ۱۸.

24. Office of the Legislative Auditor (1994). *Performance Budgeting*, (online). Available at <<<http://www.auditor.leg.state.mn.us>>>

25. Ibid.

26. Kong, D., op.cit, p. 95.

27. Mercer, J., op.cit, p.10.

28. Kong, D., op.cit, p.103.

29. Robinson, M., op.cit, p. 26.

پول شویی؛ تهدیدی علیه امنیت ملی

حسن عالی پور

تاریخ ارائه: ۱۳۸۴/۹/۲۲

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۴/۱۰/۱۵

چکیده

تهدید پول شویی علیه امنیت ملی به ویژه در جاییکه این پدیده به صورت سازمان یافته و از طریق واسطه‌های الکترونیکی تحقق می‌یابد، به صورت توانمند از حالت «تور و زنجیر» ناشی می‌شود. استقرار و لایه‌گذاری عواید حاصل از جرم که عمدتاً از طریق بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی صورت می‌گیرد، در مرحله ادغام و استحلال در چرخه مالی همچون توری، سراسر سیستم مالی و اقتصادی را در بر می‌گیرد و در اثر تنوع و تکرار مبادلات مالی، این تور هر لحظه گسترده‌تر شده و امنیت اقتصادی را با خطر جدی مواجه می‌سازد. پول شویی همچنین در امتداد زنجیره اقدامات مجرمانه و بهره‌های ناشی از آن قرار دارد. در توالی حلقه‌های این زنجیره، پول شویی توسط حرفه‌ای‌ترین افراد در آسیب‌پذیرترین قسمت‌های سیستم مالی با استعانت از خلاقیت قانونی صورت می‌گیرد. هدف نگارنده در این نوشتار، تبیین تأثیر شگرف پول شویی بر امنیت ملی با تأکید بر جرم‌انگاری دقیق و کارشناسی‌شده آن است تا به این واسطه نه فقط عامل بازدارنده جرایم مقدم بر آن شود، بلکه از مشتبه‌شدن روابط تجاری و بانکی در هاله‌ای از مفاهیم متضاد (مشروع و نامشروع) جلوگیری کند. وضعیت پول شویی در ایران به مدد این جرم‌انگاری مشخص و در برابر حضور منابع پول کثیف و به ویژه عواید قاچاق مواد مخدر سدی محکم بنا می‌شود.

کلیدواژه‌ها: پول شویی، امنیت ملی، جرایم سازمان‌یافته، جرایم مقدم، سیستم بانکی، جرم‌انگاری

مقدمه

نفوذ سازمان‌های جنایی در نظام حقوقی و بخش‌های مشروع، باعث کج‌شدن ترازوی عدالت، به هم خوردن توازن اقتصادی، نابودی حاکمیت عدل و انصاف و تغییر شرایط به زیان شهروندان عادی می‌گردد. در بلندمدت مصونیت جزایی به مصونیت سیاسی تبدیل می‌شود و این نیز به ترس، تهدید، سرکوب، خشونت و استبداد می‌انجامد؛ چرا که دولت خصلتی جنایتکارانه و نامشروع می‌یابد. نتیجه نهایی فروپاشی جامعه مدنی و زندگی اجتماعی خواهد بود. (۱)

پول‌شویی جدیدترین و خطرناک‌ترین چهره جرایم قابل ارتکاب توسط سازمان‌های جنایی به ویژه در سطح فراملی است که قدرت زدودن رنگ و لعاب مشروعیت از رخسار اقتصاد کشور را داراست تا به این وسیله راه را برای دگرگونی خصلت قانونمداری دولت به خصلت ضابطه‌مداری خارج از محدوده قانون هموار سازد. این امر از آن‌روست که سازمان‌یافتگی جنایت، خود بر ضابطه‌مندی استوار است به ویژه اگر در سطح کلان ارتکاب یابد، اما این ضابطه‌مندی غیرقانونی است.

پول‌شویی یا تطهیر عواید حاصل از رفتار مجرمانه به عنوان جرمی مستقل یا حداقل رفتار قابل سرزنش (در کشورهای نظیر ایران که هنوز در ارتباط با آن جرم‌انگاری نکرده‌اند)، در مقایسه با سایر جرایم دارای چهار خصیصه امنیتی برجسته است که عبارتند از سودآوربودن، حرفه‌ای و پیچیده‌بودن، سازمان‌یافتگی و قدرت کتمان و مشروع‌سازی رفتارهای غیرقانونی. سودآوربودن پول‌شویی، آن را در ردیف مهمترین جرایم مالی و اقتصادی قرار داده به طوری که گاهی جرم مزبور به دلیل گستردگی منافعش به ویژه در سطح فراملی به لحاظ اختلال در نظام اقتصادی، در ردیف جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی و به دلیل ضربه‌زدن به اهداف استقلال‌طلبانه و مساوات‌جویانه دولت، در ذیل جرایم علیه امنیت ملی قرار می‌گیرد. پول‌شویی دریچه‌ای به سوی روابط تجاری و مبادلات بانکی است که البته از ورای فرایندی منظم هویدا می‌شود. فرایند پول‌شویی از سه مرحله جاسازی، پوشش‌دهی و ادغام شکل می‌گیرد. هنگامی که عواید نامشروع وارد روابط مشروع مالی و تجاری می‌شود، به تدریج چهره واقعی اقتصاد که مبتنی بر مشروعیت و قانونمداری است، کم رنگ می‌گردد و نه فقط

آثار و نتایج جرم در این فرایند هضم می‌شود؛ بلکه عملاً قسمتی از اقتصاد به خدمت پول‌شویان و سازمان‌های بزه‌کار در می‌آید و سود سرشاری عاید آنها می‌سازد.

حرفه‌ای و پیچیده بودن به عنوان خصیصه‌ای دیگر، در بطن پول‌شویی نهفته است. پول‌شویی ابتدائاً نیازمند برنامه‌ریزی و ارایه طرح‌های دقیق و قابل اطمینان برای جاسازی، استتار و ادغام عواید نامشروع حاصل از جرم است و در مقام عمل به این فرایند نیز باید دانش کافی و هوشیاری وافی به کار گرفته شود. از این رو پول‌شویی یا به وسیله مجرمین حرفه‌ای و یقه‌سفید ارتکاب می‌یابد و یا با مشاورت آنها؛ و در هر حال جرمی است که مرتکبین آن اعم از مباشر یا شرکاء یا معاونین در عین اینکه ظرفیت جنایی و میزان خطرناکی آنها بالاست، دارای قدرت سازگاری با هنجارهای اجتماع و حس موقعیت‌شناسی نیز هستند که این قدرت با علم و تجربه آنها عجین شده است. پول‌شویی زمانی کاملاً حرفه‌ای و فنی می‌شود که در بستر مبادلات الکترونیکی و در فضای سایبر ارتکاب می‌یابد. اساساً بهره‌گیری از جزئیات فناوری اطلاعات و استفاده از فضای سایبر برای مخفی نگه‌داشتن عمل تطهیر پول، لازمه ارتکاب پول‌شویی الکترونیکی است و حصول سریع نتایج حاصله از فرایند سه‌گانه پول‌شویی و کاهش قابل توجه احتمال کشف و تعقیب جرم، منوط به حرفه‌ای بودن مرتکبین پول‌شویی است.

سازمان‌یافتگی و ویژگی غالب پول‌شویی است که تشکیلات آن جلوه‌ای از یک نهاد غیردولتی با سازوکارهای منظم و قابل اجرا و در عین حال با ضمانت اجرا را به تصویر می‌کشد. سازمان‌یافتگی در ارتکاب پول‌شویی دو چهره است. یک چهره آن به سازمان‌یافتگی گروه مرتکب یا پول‌شو برمی‌گردد و چهره دیگر آن با ماهیت پول‌شویی مرتبط است؛ زیرا به صورت برنامه‌ریزی‌شده و سازمان‌یافته در نهادها و مؤسسات مالی و بانکی و یا در روابط تجاری انجام می‌شود. در سطح بین‌المللی، یکی از خصایص برجسته پول‌شویی سازمان‌یافتگی است و اساساً ماده ۶ کنوانسیون پالرمو مصوب ۲۰۰۰، از آن به‌عنوان یکی از جرایم سازمان‌یافته یاد کرده است. طبق مفاد مواد این کنوانسیون، پول‌شویی جرمی است که اولاً توسط گروهی متشکل از سه نفر یا بیشتر از این تعداد ارتکاب می‌یابد؛ ثانیاً گروه مزبور به صورت هماهنگ در یک دوره زمانی مشخص وجود داشته و به فعالیت مجرمانه بپردازد؛ ثالثاً

گروه مزبور برای ارتکاب جرم تشکیل یافته باشد؛ و رابعاً اعمال مجرمانه گروه ذکرشده به منظور تحصیل مستقیم یا غیرمستقیم منفعت مالی یا سایر منافع مادی صورت بگیرد.

قابلیت کتمان و مشروع سازی، اعمال مجرمانه از خصایص برجسته پولشویی و اصولاً یکی از مهمترین جهات جرم انگاری این رفتار به شمار می رود. قابلیت کتمان سازی پولشویی در ارتباط با رفتار فیزیکی جرم و قدرت مشروع سازی در قبال نتیجه حاصله از آن عینیت می یابد. با مخفی کردن یا مشروع ساختن منبع عواید نامشروع حاصل از جرم، رفتار فیزیکی جرایم در مظان کشف و تعقیب قرار نمی گیرد و این خود فرصت ارتکاب جرایم مالی را فراهم می سازد و یکی از دلایل جرم انگاری پولشویی در مقررات کیفری کشورها و اسناد بین المللی، قدرت بازدارندگی آن از ارتکاب جرایم مقدم بر خود است؛ (۲) زیرا فرایند پولشویی به نتایج حاصل از جرم چهره ای قانونی و مشروع می بخشد و با ادغام آنها با اموال دیگر در جریان مبادلات تجاری و بانکی، عملاً دستاویزی برای عدم کشف جرایم و تجری مرتکبین آنها می شود.

پولشویی جنبه مالی دارد؛ اما همیشه متضمن نقض حقوق مالی اشخاص نیست. برای مثال می توان به تطهیر عواید ناشی از تولید و قاچاق مواد مخدر یا قاچاق انسان اشاره کرد. در عین حال وجه اشتراک آن با جرایم مالی، در نامشروع بودن مال حاصله است؛ زیرا منافع حاصل از پولشویی نهایتاً با وقوع جرم یا جرایم مالی و اقتصادی یا جرایم مرتبط با آن ارتباط برقرار می کند و از این رو تحصیل این منافع در اثر کسب و کار مشروع نبوده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران احترام به مالکیت را با توجه به منشأ مشروع آن مورد حمایت قرار داده است. به موجب صدر اصل چهل و ششم: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است. همچنین وفق اصل چهل و هفتم قانون اساسی «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است.»

هرچند پولشویی پدیده جدیدی نیست تا بتوان به واسطه اصول فوق و قواعد حاکم بر حقوق، سرزنش پذیری آن را بیان کرد؛ اما باید اذعان داشت که محدوده، گستردگی و تأثیرات پولشویی چیز جدیدی است. ارتباط با تأمین مالی اقدامات تروریستی و سایر جرایم علیه

امنیت و همچنین تحقق سازمان‌یافته پول‌شویی در سطح ملی و فرا ملی، این پدیده را به عنوان معضل مهم مرتبط با امنیت ملی مطرح می‌سازد.

الف. مفهوم پول‌شویی

وجه تسمیه و علت پیدایش اصطلاح پول‌شویی^۱ را از دو بعد تاریخی و لغوی جستجو کرده‌اند. از حیث تاریخی، تولد پول‌شویی به دهه‌های ۲۰ و ۳۰ در ایالات متحده آمریکا و به ویژه ایالت شیکاگو برمی‌گردد. اشخاصی همچون آل‌کاپن^۲، می‌یر لنکسی^۳ و لوسیانو^۴ برای فرار از مالیات و همچنین عواید ناشی از قاچاق، دست به خرید تجارتخانه و انجام معاملات مشروع زدند که عمده‌تأ سازمان‌یافته بود. (۳) یکی از اقدامات آنها خرید خشک‌شویی‌ها و تحصیل منافع از طریق آنها بود و به همین دلیل یکی از ریشه‌های پول‌شویی و علت انتخاب این واژه در مالکیت مافیا بر خشک‌شویی‌ها بود. به بیان دیگر این واژه از دهه‌های بیست و سی قرن بیستم در آمریکا به شست و شوخانه‌هایی که مافیا آنها را از پول نامشروع حاصل از قمار، قاچاق، فحشا و نظایر آنها خریداری کرده و پول کثیف را به داخل آنها تزریق می‌نمود، اطلاق می‌شد. (۴) برخی نیز از حیث سابقه تاریخی، عمر پول‌شویی را کمتر از این مدت دانسته و زمان شیوع آن را به ماجرای فساد مالی واترگیت در اواسط دهه هفتاد در زمان ریاست‌جمهوری نیکسون معطوف می‌کنند. همچنانکه از لحاظ حقوقی نیز آغاز استفاده از آن را به یک دعوای آمریکایی در سال ۱۹۸۲ مرتبط کرده‌اند. (۵)

از حیث مفهوم لغوی نیز دلیل انتخاب واژه پول‌شویی آن است که این روند یعنی شست‌وشوی پول مانند نوعی وسیله شست‌وشوی خانه یا ماشین لباس‌شویی عمل می‌کند که چرک و کثافت را از لباس‌ها جدا می‌کند، و با جدا کردن کثافات ناشی از جرم از پول یا هر مال دیگر ناشی از جرم، آن را پاک می‌سازد. (۶)

-
1. Money Laundering
 2. Al Capone
 3. Meyer Lansky
 4. Luciano

۱. تعریف پول‌شویی

پول‌شویی در معنای ساده فرایند قانونی جلوه‌دادن عواید حاصله از جرایم مالی و اقتصادی با انجام اقدامات و فعالیت‌های مجاز مالی و تجاری است. عنوان «پول‌شویی» به دلیل آنکه به لفظ «پول» اشاره دارد، ناقص و جزئی است و در حالت دقیق‌تر باید به شست و شوی مال اشاره کرد نه پول؛ زیرا پول خود جزئی از مال تلقی می‌شود. بنابراین عواید جرم ممکن است به صورت مال فارغ از اینکه پول باشد یا خیر حاصل گردد و از این‌رو اصطلاح شست‌وشوی مال بر خلاف اصطلاح رایج، دقیق‌تر به نظر می‌رسد. در عین حال مال در فرایند شست و شوی پول، چه به صورت واقعی و چه به صورت اعتباری، به پول تبدیل می‌شود. همچنانکه پول نیز نتیجه و عاید غالب جرایم مالی و اقتصادی است و در روند از بین بردن منشأ غیرقانونی این جرایم، مبادلات پولی چشمگیر بوده و به عنوان مبنای سنجش مال اعم از مشروع و نامشروع، محسوب می‌گردد. بنابراین اصطلاح «پول‌شویی» در زبانها افتاده و در قلم‌ها عیان یافته است.

پول‌شویی در نظر برخی از حقوقدانان عبارتست از مخفی کردن منبع اصلی اموال ناشی از جرم و تبدیل آنها به اموال پاک به طوری که یافتن منبع اصلی مال غیرممکن یا بسیار دشوار گردد. (۷) در این تعریف مشخص نیست که اموال ناشی از کدام جرایم و تحت چه ویژگی‌هایی موضوع پول‌شویی است و همچنین این تعریف مشخص نمی‌کند که نتیجه مخفی کردن منبع اصلی، امکان‌ناپذیری یا دشواری یافتن منبع اصلی است یا قانونی جلوه دادن آن و آیا اصولاً فرایند پول‌شویی فقط در قالب مخفی کردن منبع اصلی تحقق می‌یابد یا رفتارهای دیگری نیز می‌تواند در این فرایند مؤثر باشد.

همچنین گفته شده که پول‌شویی فرایند تغییر شکل یا نحوه استفاده از عواید نامشروع جرایم اقتصادی به قصد اختفای منبع چنین عوایدی است. (۸) دستورالعمل جوامع اروپایی مورخ مارس ۱۹۹۰، پول‌شویی را اینگونه تعریف می‌کند:

«تبدیل یا انتقال اموال با علم به اینکه چنین اموالی از جنایت شدیدی ناشی شده به منظور اختفا یا انحراف منشأ غیرقانونی اموال یا کمک به شخصی که به ارتکاب چنین جرم یا جرایمی مبادرت می‌ورزد؛ به منظور رهایی از آثار حقوقی اقدام وی و اختفا یا انحراف ماهیت واقعی منبع، محل استقرار، انتقال، جابه‌جایی حقوق مربوط به اموال یا

مالکیت اموال با علم به اینکه چنین اموالی از ارتکاب یک جنایت شدید نشأت گرفته است»^(۹)

ماده ۶ کنوانسیون پالرمو مصوب ۲۰۰۰ (کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی)، رفتارهای زیر را پول‌شویی دانسته و از کشورها خواسته است تا در قوانین داخلی خود نسبت به جرم‌انگاری‌شان مبادرت ورزند:

یک. تبدیل یا انتقال دارایی با علم به اینکه دارایی مزبور از عواید حاصله از جرم است به منظور مخفی کردن یا تغییر منشأ غیرقانونی این دارایی یا کمک به شخصی که در ارتکاب جرم اصلی مشارکت دارد برای فرار از عواقب قانونی اعمال خود.

دو. اخفا یا کتمان ماهیت حقیقی یا منشأ یا محل یا کیفیت تصرف در آن یا نقل و انتقال یا مالکیت یا حقوق متعلق به آن با علم به اینکه این دارایی از عواید حاصله از جرم می‌باشد.

فاتف^۱ یک ارگان بین‌المللی در زمینه جرایم مالی و به‌ویژه پول‌شویی، تعریف کامل و مفصلی از پول‌شویی ارائه کرده است.^(۱۰) طبق این تعریف پول‌شویی عبارت است از:

الف - تحصیل، تملک، نگهداری، تصرف یا استفاده از درآمدهای حاصل از جرم با علم به اینکه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه ارتکاب جرم به دست آمده باشد.

ب - تبدیل، مبادله یا انتقال درآمدهای حاصل از جرم به‌منظور پنهان کردن منشأ غیرقانونی آن با علم به اینکه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به مرتکب به نحوی که مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نشود.

ج - اختفا، پنهان یا کتمان ماهیت واقعی، منشأ، منبع، محل، نقل و انتقال، جابه‌جایی، یا مالکیت درآمدهای حاصل از جرم که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه جرم تحصیل شده است.^(۱۱)

۲. منابع پول کثیف

منابع پول کثیف به رفتارهای غیرقانونی‌ای گفته می‌شود که در اثر ارتکاب آنها عواید نامشروع به دست می‌آیند.

در مقررات بین‌المللی و به‌ویژه کنوانسیون پالرمو، عواید حاصله از جرم به صورت مطلق بیان شده و مشخص نیست جرایم مقدم^۱ بر پول‌شویی شامل چه جرایمی است؟ آیا شامل کلیه جرایم مالی و اقتصادی اعم از کوچک و غیرسازمان‌یافته و موردی یا شدید و سازمان‌یافته می‌شود؟ همچنانکه در تعاریف پیش‌گفته از پول‌شویی و تعاریف مشابه، سه رویکرد در ارتباط با منابع پول کثیف وجود دارد. رویکرد نخست اینکه جرایم مقدم باید مالی و اقتصادی باشند؛ یعنی جرایمی که ارتکابشان به طور مستقیم یا غیرمستقیم برای تحصیل مال است. در رویکرد دوم ارتکاب هر جرمی که عواید مالی نامشروع به همراه دارد؛ مثل مالی که مرتکب برای دستمزد خود در ارتباط با قتل دیگری یا اقدامات تروریستی یا جاسوسی تحصیل کرده باشد؛ مشمول منابع پول‌شویی می‌گردد و بالاخره در رویکرد سوم جرایمی به‌عنوان جرایم مقدم برای پول‌شویی قابل طرح هستند که شدید و عمده باشند. فارغ از هر سه رویکرد که هر کدام به وجهی قابل دفاع هستند؛ در عمل، هر سه مورد پذیرش مقررات داخلی و بین‌المللی قرار گرفته است. در عین حال جنبه امنیتی پول‌شویی در توجه به رویکرد سوم یعنی جرایم شدید است که غالباً به صورت سازمان‌یافته ارتکاب می‌یابند و لزوماً جنبه مالی نیز ندارند. از این مجرا مهمترین منابع پول کثیف، جرایم سازمان‌یافته، قاچاق و تروریسم است که از آنها به «تثلیث نامقدس»^۲ تعبیر می‌شود. (۱۲)

۲-۱. جرایم سازمان‌یافته

جرایم سازمان‌یافته به دو دسته ملی و فراملی تقسیم می‌شوند. جرایم سازمان‌یافته یا باندى در سطح داخلی جنبه عام داشته و به هر گروه و باندى که برای ارتکاب جرایم علیه اموال، اشخاص و یا امنیت تشکیل یافته باشد، اطلاق می‌گردد. منظور از جرایم سازمان‌یافته در سطح داخلی به عنوان منبع پول کثیف، جرایمی است که علیه اموال یا به قصد تحصیل مستقیم یا غیرمستقیم منافع مالی ارتکاب می‌یابند؛ مثل کلاهبرداری یا اختلاس شبکه‌ای. در مقابل، جرایم سازمان‌یافته فراملی طبق کنوانسیون پالرمو به جرایمی اطلاق می‌شود که

1. Predicate Offences

2. Unholy Trinity

توسط یک گروه تشکل‌یافته، متشکل از سه نفر یا بیشتر که برای یک دوره زمانی مشخص استمرار داشته و با قصد انجام یک یا چند جرم شدید یا اعمال مجرمانه مندرج در این کنوانسیون به منظور تحصیل مستقیم یا غیرمستقیم منفعت مالی یا سایر منافع مادی به صورت هماهنگ فعالیت می‌کنند، ارتکاب یابد.

خصیصه برجسته جرایم سازمان‌یافته فراملی، جنبه مالی آنهاست و به دلیل آنکه توسط گروهی متشکل از سه نفر یا بیشتر که در یک دوره معین فعالیت‌های مجرمانه می‌کنند و این فعالیت‌ها فراتر از مرز کشورها و در سطح بین‌المللی نمود می‌یابد، عواید هنگفتی از ارتکاب جرایم به بار می‌آورد که فقط فرایند پول‌شویی می‌تواند این عظمت و هنگفتی را از دید قانون و مجریان آن مخفی نگه دارد.

۲-۲. قاچاق

قاچاق عبارت است از صادرات، واردات، خرید و فروش یا نقل و انتقال غیرقانونی مواردی نظیر مواد مخدر، انسان، کالا، عتیقه‌جات و غیره. قاچاق اگر به صورت سازمان‌یافته و توسط گروهی بیش از سه نفر صورت گیرد، در ذیل جرایم سازمان‌یافته قرار می‌گیرد؛ اما از آنجا که قاچاق در بسیاری از موارد بدون وجود گروه یا سازمان‌یافتگی آن تحقق می‌یابد و بنا به سود سرشاری که عاید مرتکب آن می‌شود، به عنوان منبعی جداگانه و اصلی برای پول‌شویی مطرح است.

۲-۳. تروریسم

تروریسم در مفهوم رایج عبارت است از توسل به خشونت برای ایجاد رعب و هراس یا تهدید به آن. در نظر برخی از حقوقدانان اقدامات تروریستی هر چند به صورت سازمان‌یافته ارتکاب یابند، در زمره جرایم سازمان‌یافته تلقی نمی‌شوند؛ زیرا جرایم سازمان‌یافته به‌ویژه در بعد فراملی با انگیزه‌های مالی ارتکاب می‌یابند و این در حالی است که اقدامات تروریستی غالباً انگیزه‌های سیاسی دارند. (۱۳) اقدامات تروریستی فی‌نفسه به عنوان جرایم مقدم برای پول‌شویی قلمداد نمی‌شوند؛ اما تأمین مالی تروریسم می‌تواند یکی از منابع اصلی برای مخفی

نگه داشتن رفتارهای غیرقانونی مرتبط با تأمین مالی تروریسم باشد. هرچند ممکن است تأمین مالی تروریسم متضمن تحصیل عواید ناشی از جرم نباشد و در آن پول یا مال در خدمت جرم دیگری که مالی نیست، قرار گیرد؛ اما به هر حال تأمین مالی تروریسم از طریق فرایند پولشویی قابلیت قانونی جلوه دادن را داراست. البته این نکته نیز قابل ذکر است که افرادی که در سازمان‌های تروریستی فعالیت می‌کنند، از هر حیث آماده ورود به جرایم سازمان‌یافته یا قاچاق مواد مخدر به عنوان وسیله‌ای برای تحصیل منفعت شخصی یا تهیه پول برای مساعدت مالی در جهت پیشبرد ایدئولوژی خود هستند. (۱۴)

۳. مراحل پولشویی

پولشویی از حیث روابط بانکی و مبادلاتی، فرایندی است متشکل از سه مرحله متمایز که در طول همدیگر قرار می‌گیرند و ممکن است به شیوه‌های مختلف نمود یابند. این سه مرحله عبارتند از «جاسازی یا استقرار»، «پوشش‌دهی یا استمرار» و «بازگردانی یا ادغام». این سه مرحله با توجه به قانونگذاری ملی و بین‌المللی، اعتبار حقوقی ندارند و بیشتر نوعی مرحله‌بندی اقتصادی و مدیریتی می‌باشند؛ زیرا ظهور سه مرحله فوق حکایت از فرایندی مرکب از اجزای متفاوت دارد که نزدیک‌ترین ارتباط را با جرم مستمر برقرار می‌کند. در عین حال باید دانست جرم مستمر که عبارت است از تداوم رفتار فیزیکی جرم در طول زمان، از اجزای مرکب تشکیل نمی‌شود و بلکه رفتاری است مبتنی بر استمرار؛ اما فرایند پولشویی در قالب هر یک از مراحل سه‌گانه متضمن انجام رفتارهای متفاوت است. به همین دلیل در اسناد بین‌المللی و مقررات کیفری کشورها، نه به این مراحل بلکه به رفتارهای تشکیل‌دهنده آنها اشاره شده که اکثر آنها نیز آنی است. از این رو پولشویی در مجموع جرمی آنی است و مراحل آن به شرح زیر است:

۳-۱. مرحله جاسازی یا استقرار^۱

اولین مرحله از مراحل سه‌گانه پول‌شویی ناظر به شیوه‌هایی برای وارد ساختن عواید جرم در معاملات یا مبادلات تجاری قانونی است. بانک‌ها و سایر نهادهای مالی مهمترین دستاویز پول‌شوها در اتخاذ تدابیر برای استقرار عواید ناشی از جرم در سیستم مالی و تجاری است. این مرحله هرچند ساده به نظر می‌رسد اما در جائیکه عواید جرم هنگفت باشد، می‌تواند خطرناک باشد و تردید دیگران را برانگیزاند. به همین دلیل کارمندان بانک با شخصی که پول هنگفت وارد سیستم بانکی و مالی می‌کند و سابقه شناخت از او ندارند، به دیده تردید نگاه می‌کنند. از این‌رو اکثر پول‌شوها که ردپایی در سیستم مالی ندارند، پول‌های کثیف را وارد مراکز یا نهادهایی می‌کنند که به‌طور مستقیم با مأمورین دولتی در ارتباط نباشند و یا آنها را تبدیل به اجناس دیگری کرده و از طریق آن اجناس دست به معامله و تجارت می‌زنند.

۳-۲. مرحله پوشش‌دهی یا استتار^۲

در این مرحله پول نامشروع در درون مرکز یا مؤسسه مالی‌ای که قبلاً در آن جاسازی شده به چندین شاخه تقسیم یا از درون چندین مؤسسه عبور داده شده یا به نحوی دستکاری می‌شود که صرفاً چهره‌ای غیرحقیقی از مبدأ و مأخذ پول به جای بماند. استفاده از واسطه‌های الکترونیکی و کارت‌های بدهی و اعتباری در این مرحله به وفور دیده می‌شود. پرداخت منظم مالیات از سوی پول‌شوها پس از تغییر شکل مال نامشروع و یا حتی گران کردن قیمت اجناسی که در مرحله اول جانشین پول نامشروع شده‌اند، می‌تواند از دستاویزهای فریبنده مرتکبین پول‌شویی در این مرحله باشد. معاملات پیچیده در سطح بین‌المللی در لایه‌گذاری پول نامشروع و استتار منشأ آن از جمله معاملات سهام و دلالتی نیز بسیار مؤثر است.

-
1. Placement Stage
 2. Layering Stage

۳-۳. مرحله بازگردانی یا ادغام^۱

در آخرین مرحله از مراحل پول‌شویی، پول نامشروع با چهره‌ای قانونی دوباره فعال می‌شود؛ در عین حال که ممکن است این فعالیت در راستای اعمال قانونی یا غیرقانونی باشد. در این مرحله از شگردهای مختلفی همچون موارد ذیل استفاده می‌شود:

یک. ایجاد شرکت‌های بی‌نام یا بانام مستعار در کشورهایی که حق حفظ اسرار یا حریم خصوصی در آنها تضمین شده است. مجرمان سپس با انجام معاملات قانونی آتی از محل وجوه تطهیرشده، به خودشان وام می‌دهند و حتی در بازپرداخت وام ادعای معافیت مالیاتی می‌کنند.

دو. ارسال صورت‌حساب‌های غیرواقعی صادرات و واردات کالاهایی که افزایش قیمت زیادی دارند، به تطهیرکنندگان اجازه می‌دهد که پول را از شرکتی به شرکت دیگر و از کشوری به کشور دیگر انتقال دهند و صورت‌حساب‌های ابرازی، منشأ پول را قانونی جلوه می‌دهد.

سه. روش ساده‌تر، ارسال پول از بانک متعلق به تطهیرکنندگان به بانک‌های موجود در مأمّن‌ها یا بهشت‌های مالیاتی است. (۱۵)

نکته قابل ذکر آنکه مراحل پول‌شویی با شیوه‌های پول‌شویی متفاوت است. مراحل پول‌شویی همان مراحل سه‌گانه پیش‌گفته است؛ اما شیوه‌های پول‌شویی روش‌های متنوع و متعددی است که به واسطه آنها مراحل سه‌گانه پول‌شویی شکل می‌گیرند. مهمترین این شیوه‌ها عبارتند از تصفیه پول یا تبدیل پول کوچک به درشت، استفاده از بانک‌های فاسد، استفاده از سیستم حواله در خارج از سیستم بانکی، استفاده از معاملات نقدی در تبدیل پول به جواهرات و اشیای گران قیمت، درخواست وام به تبع سپرده‌گذاری قبلی، تنظیم صورت‌حساب‌های جعلی برای مراجع و اشخاص متقاضی پول کثیف، تبدیل مبادلات بانکی کلان به مبادلات خرد^۲ (۱۶)، استفاده از پوشش‌های تجاری مشروع، استفاده از مناطق آزاد تجاری و سرمایه‌گذاری در این مناطق، استفاده از بانک‌های کشورهایی (نظیر سوئیس) که به موجب

1. Integration Stage

2. Smurfing

قانون ملزم به رازداری هستند، انفجار ستاره (۱۷)، ایجاد سازمان‌های خیریه، و مانند آن. البته باید گفت که فضای سایبر و پول‌شویی از طریق مبادلات و واسطه‌های الکترونیکی، به عنوان جدیدترین اشکال پول‌شویی صرفاً به عنوان شیوه ارتکاب مطرح نیستند، بلکه اساساً بستر جدیدی برای پول‌شویی در قالب پول الکترونیکی می‌باشند.

ب. پول‌شویی در مقررات بین‌المللی و داخلی

پول‌شویی و مسایل مرتبط با آن یکی از موضوعات جدید حقوق کیفری داخلی و بین‌المللی است که به واسطه دغدغه جهانی از این پدیده شوم مطرح شده است. از این رو به میزانی که مقررات بین‌المللی و قوانین کیفری کشورهای مختلف در راستای مبارزه و پیشگیری در قبال این فرایند پیشرفت داشته‌اند، قانونگذار ایران در این زمینه توفیقی نداشته است. در ادامه به وضعیت اتخاذ تدابیر کیفری یا پیشگیرانه در مقررات بین‌المللی و قوانین داخلی کشورمان اشاره می‌کنیم.

۱. مقررات بین‌المللی

غیر از توصیه‌های نیروی اجرایی مسایل مالی^۱ (گروه کاری مبارزه با پول‌شویی) که تعریفی از پول‌شویی ارائه کرده و گزارش‌های سالانه تنظیم می‌کند و به عنوان نهادی بین‌المللی به کشورها توصیه‌هایی در مبارزه با پول‌شویی و پیشگیری از آن ارائه نموده است، مهمترین اسناد بین‌المللی در زمینه پول‌شویی به شرح زیر است:

۱-۱. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای

روانگردان مصوب ۲۰ دسامبر ۱۹۸۸

کنوانسیون مزبور بدون ذکر نامی از پول‌شویی، در بند ب ماده ۳ به جرم‌انگاری رفتارهای مرتبط با آن پرداخته و نخستین سند بین‌المللی است که در زمینه پول‌شویی اقدام به

جرم‌انگاری و وضع مقررات می‌نماید. (۱۸) البته جرم‌انگاری پول‌شویی در این کنوانسیون خاص مواد مخدر و روانگردان بوده و شامل عواید نامشروع سایر جرایم نمی‌شود. به موجب بند یک ماده ۳، هر یک از اعضاء اقدامات ضروری را به منظور تثبیت جرایم کیفری تحت قوانین داخلی خود در صورت ارتکاب عمدی موارد زیر اتخاذ خواهند نمود:

الف - ۱ -

ب - ۱ - تبدیل و یا انتقال اموال با علم به اینکه اموال مزبور ناشی از ارتکاب جرم و یا جرایم موضوع بند فرعی (الف) این بند بوده (رفتارهای مرتبط با قاچاق و یا تولید مواد مخدر و روانگردان) و یا مشارکت در جرم و یا جرایم مزبور به منظور اخفاء و یا کتمان اصل نامشروع اموال و یا معاونت با هر شخصی که در ارتکاب چنین جرم و یا جرایمی دست داشته جهت فرار از عواقب قانونی اقدامات خود.

۲ - اخفاء و یا کتمان ماهیت واقعی، منبع، محل، واگذاری، جابجایی حقوق مربوط و یا مالکیت اموال مزبور با علم به اینکه این اموال از جرم و یا جرایم موضوع بند فرعی (الف) این بند و یا مشارکت در انجام چنین جرم و یا جرایمی ناشی گردیده‌اند.

ج - مشروط بر اصول و مفاهیم مذکور در قوانین اساسی و یا عادی هر یک از اعضاء
۱ - تحصیل، تملک و یا استفاده از اموال مزبور با علم به اینکه این اموال از جرم و یا جرایم موضوع بند فرعی (الف) این بند و یا مشارکت در انجام چنین جرم و یا جرایمی ناشی گردیده‌اند.

۲ - در اختیار داشتن تجهیزات و یا مواد و یا اشیاء مذکور در جدول ۱ و ۲ با علم به اینکه اقلام مزبور به منظور کشت غیرقانونی، تولید و یا ساخت مواد مخدر و یا داروهای روانگردان مورد استفاده قرار گرفته و یا خواهند گرفت.

۳ - تشویق و یا ترغیب علنی دیگران به هر وسیله‌ای به منظور ارتکاب هر یک از جرایم موضوع این ماده و یا استعمال غیرقانونی مواد مخدر و یا داروهای روانگردان.

۴ - شرکت، همکاری و یا تبانی در شروع به جرم و معاونت، مشارکت، تسهیل و تشویق

ارتکاب هر یک از جرایم موضوع این ماده. (۱۹)

۲-۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی مصوب ۲۰۰۰

کنوانسیون فوق به عنوان کنوانسیون پالرمو نیز مشهور است که در میان اسناد بین‌المللی نخستین بار به صراحت به پول‌شویی به عنوان جرم سازمان‌یافته فراملی اشاره کرده و درصدد جرم‌انگاری آن برآمده است. (۲۰)

در تعریف اصطلاحات موضوع ماده ۲، در ارتباط با پول‌شویی، دو اصطلاح تعریف شده است: یکی عواید حاصله از جرم و دیگری جرم مقدم یا جرم اصلی. طبق بند (ه) این ماده عواید حاصله از جرم عبارت است از هرگونه مالی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم از طریق ارتکاب جرم ناشی و یا تحصیل شده باشد و به موجب بند (ح) جرم مقدمه یا جرم اصلی عبارت است از هر جرمی که در نتیجه آن عوایدی حاصل می‌شود که ممکن است حسب تعریف مندرج در ماده ۶ این کنوانسیون خود موضوع یک جرم دیگر گردد. ماده ۶ کنوانسیون به جرم‌انگاری پول‌شویی و ماده ۷ به تدابیر مبارزه با آن اشاره دارد: ماده ۶ مقرر می‌دارد:

هر یک از دولتهای عضو بر طبق اصول اساسی حقوق داخلی خود تدابیر قانونی و سایر تدابیر لازم برای جرم‌انگاری اعمال ذیل را چنانچه به طور عامدانه صورت گیرد، اتخاذ خواهد نمود:

الف - ۱- تبدیل یا انتقال دارایی با علم به اینکه دارایی مزبور از عواید حاصله از جرم است، به منظور مخفی کردن یا تغییر دادن منشأ غیرقانونی این دارایی یا کمک به شخصی که در ارتکاب جرم اصلی مشارکت دارد برای فرار از عواقب قانونی اعمال خود.

۲- اخفا یا کتمان ماهیت حقیقی دارایی یا منشأ یا محل یا کیفیت تصرف در آن یا نقل و انتقال یا مالکیت یا حقوق متعلق به آن با علم به اینکه این دارایی از عواید حاصله از جرم می‌باشد.

ب - منوط به مفاهیم اساسی نظام حقوقی خود

(۱) تحصیل دارایی یا تصرف در آن یا استفاده از آن با علم به اینکه این دارایی از عواید جرم می‌باشد در هنگام دریافت آن.

(۲) شرکت، همکاری یا تبانی در ارتکاب یا شروع به ارتکاب و معاونت یا مشارکت در

ارتکاب یا تسهیل و مشاوره برای ارتکاب هر یک از جرایم موضوع این ماده

۲- به منظور اجرا یا اعمال بند یک این ماده

الف - هر یک از دولت‌های عضو برای اجرای مقررات بند یک این ماده در مورد حداکثر

تعداد جرایم اصلی تلاش خواهند کرد.

ب - از دولت‌های عضو کلیه جرایم شدید مندرج در ماده ۲ این کنوانسیون و اعمال

مجرمانه موضوع مواد ۵، ۸ و ۲۳ این کنوانسیون را به عنوان جرایم اصلی تلقی خواهند نمود.

در مورد دولت‌های عضو که قوانین آنها فهرست مشخصی از جرایم اصلی دارد لازم است

مجموعه جامعی از جرایم مرتبط با گروههای مجرم سازمان یافته به عنوان حداقل در این

فهرست‌ها لحاظ نشود.

ج - برای مقاصد بند فرعی (ب) جرایم اصلی شامل اعمال مجرمانه‌ای خواهد بود که هم

در داخل و هم در خارج از حوزه صلاحیت دولت عضو ارتکاب می‌یابند؛ اما جرایمی که

خارج از حوزه صلاحیت قضایی دولت عضو واقع می‌شود، فقط زمانی به عنوان جرایم اصلی

تلقی می‌شود که فعل مزبور طبق قوانین داخلی دولت عضو اجراکننده یا اعمال‌کننده این ماده

چنانچه جرم در آنجا اتفاق افتاده باشد، عمل مجرمانه تلقی شده باشد.

هر یک از دولت‌های عضو نسخی از قوانین خود را که مربوط به اجرای این ماده است و

هرگونه تغییرات بعدی در آن قوانین و یا شرح و تفسیر آنها را در اختیار دبیر کل سازمان ملل

قرار خواهند داد.

د) چنانچه اصول اساسی حقوق داخلی دولت عضو چنین اقتضا کند، می‌تواند جرایم

موضوع بند یک این ماده را در مورد افرادی که مرتکب جرایم اصلی می‌شوند، اعمال نماید.

و) عنصر علم یا قصد و نیت که اثبات آنها به عنوان عناصر تشکیل دهنده جرایم موضوع بند

یک ضروری است را می‌توان از اوضاع و احوال و قراین عینی استنباط نمود.

ماده ۷ این کنوانسیون نیز تدابیری چون ایجاد واحد اطلاعات مالی، نظارت بر جابه‌جایی

پول، الزام به گزارش انتقالات مالی به خارج از کشور توسط مؤسسات تجاری و غیره پیش‌بینی

کرده است.

۳-۱. کنوانسیون مبارزه با فساد مالی مصوب ۲۰۰۳

در ماده ۲ این کنوانسیون، دو اصطلاح «عایدات ناشی از جرم» و «جرم اعلامی» در ارتباط با پول‌شویی تعریف شده است. در بند ه این ماده همانند بند ه ماده ۲ کنوانسیون پالرمو، عایدات ناشی از جرم به معنای هرگونه اموالی دانسته شده که به طور مستقیم یا غیر مستقیم از طریق ارتکاب جرم تحصیل می‌شود و براساس بند ح اصطلاح «جرم اصلی یا مقدم» همانند کنوانسیون پالرمو تعریف شده است. به موجب این بند، جرم اعلامی به مفهوم هرگونه جرمی خواهد بود که از عایدات به وجود آمده از جرایم تعریف‌شده در ماده ۲۳ کنوانسیون ناشی شود و ماده ۲۳ در ارتباط با جرم‌انگاری پول‌شویی است.

طبق ماده ۲۳:

۱- دول عضو طبق اصول حقوق داخلی خود قوانین و لوایحی را تصویب خواهند نمود که ممکن است برای تعیین جرایم کیفری ضروری باشد در صورتیکه این جرایم به عمد صورت گیرد:

الف - ۱- تصاحب یا انتقال اموال، با اطلاع از اینکه این اموال عایدات اعمال خلاف است به‌منظور پوشاندن یا مخفی کردن منبع مال غیرقانونی یا به منظور کمک به فردی که در ارتکاب جرم مربوطه دست داشته برای فرار از عواقب قانونی عمل.

۲- پوشاندن یا مخفی کردن ماهیت، منبع، مکان، حق تصرف، انتقال مالکیت واقعی مال یا حقوق واقعی مربوط به آن با اطلاع از اینکه چنین مالی از عایدات اعمال خلاف است.

ب - با توجه به مفاهیم اصلی نظام حقوقی هر دو است:

(۱) تملک، به دست آوردن یا استفاده عامدانه از یک مال در هنگام دریافت با علم به اینکه این مال از عایدات اعمال غیرقانونی است.

(۲) شرکت و همکاری یا توطئه در ارتکاب، تلاش برای ارتکاب یا کمک، تحریک، تسهیل یا مشاوره برای ارتکاب هر یک از جرایمی که طبق ماده تعیین شده است.

۲- به‌منظور اجرا یا به کار بستن بند یک این ماده:

الف - دول عضو به دنبال به کار بستن بند یک این ماده در مورد طیف وسیعی از جرایم مقدم خواهند بود.

ب - دول عضو حداقل طیف وسیعی از جرایم را که طبق این پیمان تعیین شده به عنوان جرایم مقدمه در نظر خواهند گرفت.

ج - جرایم مقدم ذکر شده در بند فوق شامل جرایمی می شود که داخل و خارج حوزه قضایی دولت مورد بحث صورت گیرد. هر چند جرایمی که خارجی از حوزه قضایی دولت صورت گیرد فقط در صورتی جرم مقدم محسوب می شوند که طبق قوانین داخلی کشور محل ارتکاب عمل مربوطه جرم قابل کیفر باشد و طبق قوانین داخلی کشوری که این ماده را اجرا می کند و به کار می بندد، در صورتی که قابل کیفر باشد و طبق قوانین افتاده باشد یک جرم قابل کیفر باشد.

د - دول عضو نسخه هایی از قوانین خود که با این ماده اعتبار می بخشند و همچنین نسخه هایی از هرگونه تغییرات متعاقب در این قوانین یا شرح آن را به دبیر کل سازمان ملل تقدیم خواهند کرد.

ه - در صورتیکه طبق اصول حقوق داخلی دول عضو ضرورت داشته باشد، جرایمی که به در بند یک این ماده ذکر شده نسبت به اشخاصی مرتکب جرایم مقدم می شوند اعمال نمی شود. (۲۱)

۴-۱. کنوانسیون شورای اروپا درباره پولشویی، تحقیق، توقیف و مصادره عواید حاصل از جرم مصوب ۱۹۹۰

کنوانسیون مزبور تعریفی از پولشویی ارائه نمی دهد و حتی اصطلاح «عواید جرم» را به جای پولشویی به کار برده است؛ اما در ماده ۶ به مصادیق رفتاری قابل کیفر در قبال پولشویی اشاره می کند تا کشورهای عضو در نظام قانونگذاری داخلی خود آنها را جرم و قابل کیفر بدانند. رفتارهای پیش بینی شده عبارتند از:

الف - تبدیل یا انتقال اموال با علم به اینکه چنین اموالی عواید ناشی از اعمال مجرمانه هستند؛ به منظور پنهان سازی یا کتمان منبع نامشروع اموال یا کمک به هر کسی که درگیر در ارتکاب جرم مبناست تا آن شخص از نتایج قانونی اعمالش خلاصی یابد.

ب - پنهان سازی یا کتمان ماهیت، منبع، وضعیت، انتقال حقوق مربوطه یا مالکیت واقعی

اموال با علم به اینکه آنها عواید ناشی از اعمال مجرمانه هستند.

ج - تحصیل، تصرف یا استفاده از اموال با علم به اینکه آنها عواید ناشی از اعمال مجرمانه هستند.

د - مشارکت، مواضعه یا تبانی در ارتکاب، شروع به ارتکاب و معاونت در ارتکاب هر یک از جرایمی که به موجب این ماده ایجاد شده‌اند. (۲۲)

کنوانسیون مزبور مهمترین الگوی نگارش مواد مربوط به پول‌شویی در کنوانسیون پالرمو یا کنوانسیون مبارزه با فساد محسوب می‌شود. همچنانکه برخی از اصطلاحات نظیر «جرم مقدم یا اصلی» نخستین بار توسط این سند تبیین شده است.

در کنار این اسناد چهارگانه می‌توان به دستورالعمل جامعه اروپایی در مورد پول‌شویی در سال ۱۹۹۱ اشاره کرد که متضمن راهکارهایی در زمینه پیشگیری از پول‌شویی است. این دستورالعمل در سال ۲۰۰۱ مورد اصلاح قرار گرفت که در اصلاحیه جدید، محدوده جرایم مقدم یا اصلی افزایش یافت و علاوه بر قاچاق مواد مخدر که در دستورالعمل ۱۹۹۱ با توجه به کنوانسیون وین مورد تأکید و تصریح قرار گرفته بود، شامل سایر جرایمی که به هر نحو دارای عواید نامشروع مالی باشند نیز می‌شود. (۲۳)

در سطح مقررات داخلی نیز قوانین متعددی مستقیم و غیرمستقیم در ارتباط با پول‌شویی تصویب شده که قانون کنترل پول‌شویی مصوب ۱۹۸۶ ایالات متحده آمریکا از اولین اقدامات قانونی در سطح داخلی در زمینه مبارزه با پول‌شویی است. در سال ۲۰۰۱ با تصویب قانون پاتریوت (۲۴)، مقررات سختگیرانه‌ای در مورد پول‌شویی به‌ویژه اگر با اقدامات تروریستی همراه باشد، اتخاذ گردید. بخش سوم این قانون با عنوان «مبارزه با تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی بین‌المللی» است که در واقع انعکاس لایحه مبارزه با پول‌شویی سال ۱۹۹۹ است که در آن سال از حمایت لازم برای تصویب برخوردار نشد.

در انگلستان به موجب قسمت هفتم قانون عواید جرم مصوب ۲۰۰۲، پول‌شویی به اخفا، تبدیل، تغییر و نقل و انتقال اموال حاصل از جرم تعبیر شده است. طبق این قانون اموال حاصل از جرم اموالی است که یک شخص (و نه لزوماً یک متهم) از رفتارهای مجرمانه حاصل نموده یا این چنین به نظر می‌رسد که آن شخص به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم این اموال را به دست

آورده است. (۲۵) بنابراین داشتن عواید جرم از جانب کسی یا منتفع شدن از آنها لزوماً به این معنا نیست که متصرف یا منتفع خود مرتکب رفتاری شده که در نتیجه آن اموال مزبور حاصل شده باشد.

۲. پولشویی در حقوق داخلی

ایران با قرار گرفتن در محدودهٔ هلال طلایی^۱ به همراه پاکستان و افغانستان یکی از نقاط حساس و در عین حال مناسب برای قاچاق بین‌المللی مواد مخدر به شمار می‌رود که قسمت عمده‌ای از این مواد در داخل کشور به فروش و مصرف می‌رسد و عواید آن بسیار چشمگیر است. قاعدتاً با این میزان از قاچاق مواد مخدر فارغ از جرایم سازمان‌یافته دیگر نظیر فساد اداری، کلاهبرداری و اختلاس دولتی و قاچاق انسان که در حال حاضر شیوع آنها در کشور نگران‌کننده است، پدیده پولشویی بر کشور ما سایه سنگینی انداخته و به دلیل عدم جرم‌انگاری توسط مقنن داخلی و نبود آمار دقیق و حتی غیر دقیق از میزان پولشویی، نمی‌توان از شیوع آن سخن گفت و همگان را از تهدید آن ترسانند؛ اما باید دانست کشوری که در مجاورت یکی از مراکز اصلی تولید و قاچاق مواد مخدر است و جایی که تطهیر عواید ناشی از جرم در سیاهه‌های قانون به قید کیفر منع نشده است، طبیعتاً به بهشت مرتکبین پولشویی تبدیل خواهد شد و از افراد عادی تا مدیران ارشد از این مفر استفاده خواهند کرد تا به راحتی عواید هنگفت حاصل از جرم به ویژه قاچاق مواد مخدر را وارد سیستم بانکی و مالی کشور نمایند.

برخلاف این ادعا که در کشور مقرراتی صریح در مورد پولشویی وجود ندارد، باید گفت هرچند عنوان و تعریف پولشویی شناخته شده نیست؛ اما مصادیق آن پیش‌بینی شده‌اند. در عین حال این مصادیق از یک طرف خاص و فقط در مورد برخی جرایم هستند و از طرف دیگر کیفر معین و صریح در مورد آنها پیش‌بینی نشده است. مهمترین مقررهِ از مقررات داخلی کشورمان در مورد پولشویی، بند ب از ماده ۳ قانون الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد

1. Golden Crescent

برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روانگردان مصوب ۱۳۷۰ است. هرچند مقرر مزبور در اصل در متن یک سند بین‌المللی آمده؛ اما از آنجا که به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی، دولت ایران به این کنوانسیون ملحق شده است، مفاد آن جزء مقررات داخلی و به تبع آن از منابع حقوق کشورمان به حساب می‌آید. با وجود این، قانون مذکور در حد الحاق به مفاد و مواد کنوانسیون می‌باشد و جرم‌انگاری توأم با تعیین کیفر از طریق قانونگذاری داخلی و مستقل در ارتباط با پول‌شویی صورت نگرفته است. به همین دلیل رفتارهای پیش‌بینی شده در قسمت ب ماده ۳ فاقد کیفر هستند و از این رو جرم تلقی نمی‌شوند. همچنین مقرر مزبور در ارتباط با تطهیر عواید حاصل از قاچاق مواد مخدر است و شامل عواید سایر جرایم نمی‌شود.

علاوه بر این مقررات دیگری نیز وجود دارد که هرچند به طور صریح به پول‌شویی اشاره نکرده‌اند؛ اما متعرض اموال حاصل از جرم و تعیین تکلیف نسبت به آنها شده‌اند.

براساس اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایرکردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.

هر چند اصل ۴۹ به اموال نامشروع اشاره کرده و نه اموال حاصله از جرم؛ زیرا برخی از رفتارهای پیش‌بینی شده در اصل مزبور مانند سوءاستفاده از موقوفات یا غصب لزوماً در همه مصادیق وصف مجرمانه ندارند، اما به‌عنوان رهنمود کلی دست قانونگذار و دولت را در اتخاذ تدابیر برای پیشگیری از گردش مالی و تجاری ثروت‌های نامشروع (که اموال ناشی از جرم در ذیل آن قرار می‌گیرد) باز گذاشته است. بر همین اساس قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۳ به تصویب رسیده است. هر چند قانون مزبور با پرداختن به نهاد و تشکیلات و شرکت‌های فعال در قبل از انقلاب از هدف کلی مورد نظر اصل ۴۹ دور شده است؛ اما در برخی از مواد آن تدابیری وجود دارد که بی‌شبهت به تدابیر

مرتبط با پول‌شویی نیست.

طبق ماده ۵ قانون مورد بحث، دادستان موظف است رأساً نسبت به اموال و دارایی اشخاص حقیقی یا حقوقی در موارد زیر که آنها را با توجه به دلایل و امارات موجود، نامشروع و متعلق به بیت‌المال یا امور حسبه تشخیص دهد، از دادگاه صالح رسیدگی و صدور حکم مقتضی را تقاضا نماید:

۱-.....

۹- صاحبان قمارخانه‌ها، کازینوها، کاباره‌ها و دایرکنندگان اماکن فحشاء و فساد و مراکز تولید و توزیع مواد غذایی و کالای حرام.

۱۳- کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی که مبادرت به فروش یا تصاحب اراضی موات و مباحات اصلی نموده‌اند.

طبق ماده ۱۰ اگر دادگاه احراز کند که ثروت نامشروع از ارتکاب جرم حاصل شده است، مجرم را به مجازات لازم محکوم می‌کند مشروط بر اینکه در مورد جرم مذکور قبلاً رأی صادر نشده و یا مشمول عفو مقام رهبری واقع نشده باشد.

در این ماده مشخص نیست مجازات لازم به خاطر ارتکاب جرم است یا به دست آوردن ثروت نامشروع حاصل از جرم؟ در عین حال به نظر می‌رسد با توجه به قید «مشروط بر اینکه در مورد جرم مذکور قبلاً رأی صادر نشده باشد»، مقنن فرقی بین ارتکاب جرم و تحصیل ثروت نامشروع ناشی از آن قائل نشده و در حالتی که مرتکب جرم یک شخص و تحصیل کننده یا متصرف عواید ناشی از آن، شخص دیگری است، سکوت اختیار نموده است.

طبق ماده ۱۴ همین قانون، هرگونه نقل و انتقال اموال موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی به منظور فرار از مقررات این قانون پس از اثبات باطل و بلااثر است و انتقال گیرنده در صورت مطلع بودن انتقال‌دهنده به مجازات کلاهبرداری محکوم خواهد شد.

طبق ماده واحده قانون شمول اجرای قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی در مورد ثروت‌های ناشی از احتکار و گران‌فروشی و قاچاق، دادگاه‌های مربوط به اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی (۲۶) موظفند مطابق قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی ثروت‌های محتکرین، گران‌فروشان و قاچاقچیان را مورد بررسی دقیق قرار دهند و نسبت به ضبط و ثبت

و اخذ ثروت‌هایی که برخلاف ضوابط دولت جمهوری اسلامی ایران در اثر احتکار و گران‌فروشی و قاچاق کسب گردیده، به‌عنوان مجازات به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند.

ماده ۶۶۲ قانون مجازات اسلامی هرچند فقط در مورد سرقت است و از طرفی نیز به عین مال اشاره دارد؛ اما مبین مقرره‌ای نزدیک به پول‌شویی است. به موجب این ماده هر کس با علم و اطلاع یا با وجود قراین اطمینان‌آور به اینکه مال در نتیجه ارتکاب سرقت به دست آمده است، آن را به نحوی از انحا تحصیل، مخفی یا قبول نماید و یا مورد معامله قرار دهد، به حبس از شش ماه تا سه سال و تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم خواهد شد. البته این ماده چون حالت استثنایی داشته و نسبت به اموال ناشی از سایر جرایم نظیر کلاهبرداری، خیانت در امانت، معامله معارض و غیره، تسری نمی‌یابد؛ در یک حالت از ماهیت و اوصاف پول‌شویی دور می‌شود و آن ناظر به این است که رفتارهای مجرمانه در ماده ۶۶۲ طبق اصول و قواعد عمومی حاکم بر حقوق جزا و نظر اکثر حقوقدانان نسبت به خود سارق یا سارقین، جرم نیست.

چنانچه منافع و عوایدی که پس از فرایند پول‌شویی به دست می‌آید را تحصیل مال از طریق نامشروع بدانیم، در این صورت مشمول ماده ۲ قانون تشدید مجازات خواهد بود. در عین حال باید دانست عنوان مجرمانه تحصیل مال از طریق نامشروع اولاً شامل رفتار فیزیکی پول‌شویی نمی‌شود و با این تدبیر نمی‌توان پول‌شویی را کیفر داد و بر فرض شمول، عواید آن را که به هر حال مال محسوب می‌شوند، دربر نمی‌گیرد و ثانیاً پول‌شویی به وسیله قانون و به طور صریح در متون فقهی قابل کیفر شناخته نشده تا سود یا عواید حاصل از اتمام فرایند پول‌شویی را منطبق بر تحصیل مال از طریق نامشروع دانست.

در ماده ۱۰ قانون مجازات اسلامی نیز نسبت به عواید جرم مقرراتی پیش‌بینی شده است. طبق این ماده نسبت به عواید جرم در کنار موضوع یا وسیله جرم از سوی دادگاه یا دادستان ممکن است اقدامات قضایی ذیل اتخاذ شود:

یک. استرداد: به معنای برگرداندن عین، مثل یا قیمت مال موضوع جرم. بدیهی است عواید جرم نمی‌تواند همان عینی باشد که موضوع جرم واقع شده است. استرداد زمانی صورت

می‌گیرد که مال موضوع یا وسیله جرم اولاً دارای مالک قانونی مشخص باشد، ثانیاً وجود تمام یا قسمتی از آن اشیاء و اموال در بازپرسی یا دادرسی لازم نباشد. ثالثاً اشیاء و اموال بلا معارض باشد. رابعاً در شمار اشیاء و اموالی نباشد که باید ضبط یا معدوم گردد.

دو. ضبط: به معنای تملک دولت بر مال موضوع جرم یا وسیله آن یا عواید جرم به موجب تصمیم دادگاه. تصمیم دادگاه لزوماً به موجب حکم و در پایان دادرسی صورت نمی‌گیرد. به عنوان مثال تصمیم دادگاه مبنی بر اخذ وجه الکفاله یا ضبط وثیقه در اثر تقصیر یا عمد کفیل یا وثیقه‌گذار نسبت به احضار متهم ضبط اموال محسوب می‌شود. ضبط نسبت به نتایج و عواید ناشی از جرم باید همواره به موجب حکم دادگاه پس از اثبات جرم اصلی تحقق پذیرد؛ مثل ضبط ساختمانی که به قماربازی اختصاص داده شده و به تبع آن عواید ناشی از قماربازی نیز به نفع دولت ضبط می‌شود.

سه. معدوم ساختن: به معنای از بین بردن مال موضوع یا وسیله جرم در صورتیکه از حیث شرع یا قانون ارزش نداشته باشد؛ مثل مشروبات الکلی یا مواد مخدر. در عین حال عواید حاصل از آن را نمی‌توان معدوم ساخت و بلکه به نفع دولت ضبط خواهند شد. قابل ذکر است که هر سه اقدام شکلی مورد اشاره ماهیتاً غیرکیفری‌اند، اما نیازی به تنظیم دادخواست برای آنها نیست.

ج. پول‌شویی علیه امنیت ملی

میزان چشمگیر پول‌شویی در جهان به قدری است که یکی از دغدغه‌های امنیتی آینده کشورها معطوف به این مقوله خواهد بود. (۲۷) هرچند طبق گزارش مربوط به اتخاذ استراتژی برای کنترل مواد مخدر در سطح بین‌الملل در سال ۱۹۸۸ روش‌های پول‌شویی، بیشمار، گوناگون، پیچیده، مخفیانه و اسرارآمیز است؛ (۲۸) اما علت اصلی امنیتی تلقی کردن پول‌شویی نه ماهیت آن بلکه شیوه ارتکاب، اهداف مرتکبین و نتایج و عواقب حاصله از آن است. در شیوه ارتکاب، پول‌شویی زمانی با امنیت ملی کشورها درگیر می‌شود که به صورت سازمان‌یافته فراملی درآید. از حیث اهداف مرتکبین نیز در جایی امنیت ملی را تهدید می‌کند که به عنوان تأمین مالی تروریسم و سایر اقدامات خشونت‌آمیز علیه امنیت مطرح شود. از حیث نتایج و

عواقب آن نیز فساد دستگاه اداری و مالی و سایر قسمت‌های اداره‌کننده حکومت، دیگر معضل امنیت ملی است که شیوع و گستردگی آن غیر قابل اغماض است. بنابراین تهدید پول‌شویی علیه امنیت ملی در سه عنوان قابل تبیین است:

۱. پول‌شویی به عنوان جرم سازمان‌یافته فراملی

پول‌شویی بر اساس کنوانسیون پالرمو در زمره جرایم سازمان‌یافته به شمار رفته است. جرایم سازمان‌یافته فراملی با توجه مواد این کنوانسیون به جرایمی اطلاق می‌شود که توسط گروهی تشکیل‌یافته، متشکل از سه نفر یا بیشتر که برای دوره زمانی مشخص استمرار داشته و با قصد انجام یک یا چند جرم شدید یا اعمال مجرمانه مندرج در کنوانسیون به منظور تحصیل مستقیم یا غیر مستقیم منفعت مالی یا سایر منافع مادی به صورت هماهنگ فعالیت می‌کنند، ارتکاب یابد.

با توجه به این تعریف، آنچه گروههای سازمان‌یافته جنایی را خطرناک جلوه می‌دهد، چهار خصیصه این گروههاست که عبارتند از: تعدد مرتکب، سازمان‌یافتگی گروه، استمرار گروه و فراملی بودن جرایم ارتكابی.

جرایم سازمان‌یافته فراملی به خاطر ماهیت خود توسط شرکای جرم ارتکاب می‌یابد نه توسط مباشر. در این جرایم مدیریت یا طراحی نقش مهمی دارد. به بیان دیگر عملی که در جرایم عادی فقط معاونت محسوب می‌شود و جنبه فرعی و تبعی دارد، در این جنایات مهمتر از ارتکاب رکن مادی قلمداد می‌گردد. (۲۹)

سازمان‌یافتگی گروه مبتنی بر تشکیلات منظم است؛ به نحوی که این گروه در برخی مواقع به قدری گسترده می‌شود که دارای شاخه نظامی شده و در برابر دولت‌ها می‌ایستد. پابلو اسکوبار از کارتل مدلین در کشور کلمبیا، درصدد خرید موشک‌های زمین به هوا از کوبا یا موشک‌های آمریکایی ضد هواپیما موسوم به استینگر برآمد. حتی در زرادخانه شخصی خون‌سا، جنگ‌سالار و تاجر تایلندی هروئین، موشک‌های زمین به هوای روسی و آمریکایی وجود دارد (۳۰) و زمانی این نگرانی بیشتر می‌شود که گروههای جنایی سازمان‌یافته به تسلیحات کشتار جمعی و به ویژه رادیو اکتیو یا مواد هسته‌ای دست یابند. (۳۱)

استمرار گروه جنایی سازمان‌یافته همواره تلاش دولت را در راه مبارزه با آن مصروف و همچون غده‌ای مهلک برای سلامت و امنیت شهروندان و دولت است. در نهایت خصیصه فراملی بودن رفتارهای سازمان‌های جنایی به امنیت بین‌المللی خدشه وارد می‌کند و یکی از اساسی‌ترین دلایل فعالیت‌های مجرمانه در سطح بین‌المللی نیز جهانی شدن است. جهانی شدن فرصت‌های جدیدی برای جرایم سازمان‌یافته فراملی، انگیزه‌های مضاعفی برای ایجاد مؤسسات جنایتکارانه و انجام عملیات مجرمانه و همچنین منابع جدیدی فراهم آورده است به گونه‌ای که جرایم سازمان‌یافته به رویه تاریک جهانی شدن تبدیل شده‌اند. رویه‌ای که نهادگرایان لیبرال و طرفداران جهانی شدن نه فقط از پیش‌بینی آن ناکام ماندند؛ بلکه پس از آشکار شدن آن و حتی پس از آنکه ثابت شد سازمان‌های جنایی فراملی یکی از پایدارترین و قوی‌ترین عناصر نسل جدید بازیگران فراملی غیردولتی هستند، از اذعان به این واقعیت اکراه داشته‌اند.

با ظهور انواع پول‌های الکترونیکی نظیر پول‌های الکترونیکی موجود در کارت‌های هوشمند یا پول ذخیره‌شده در سیستم‌های رایانه‌ای، این بازیگران به تدریج پا در فضای سایبر نهاده و به سرعت در مسیر جهانی شدن قدم برمی‌دارند که این خود فرصت ارتکاب پول‌شویی را دوچندان کرده است. پول‌شویی از طریق واسطه‌های الکترونیکی و عملیات بانک‌های مرتبط به هم یا از طریق مبادلات تجاری در سطح فراملی، نه فقط اقتصاد ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه اقتصاد جهانی را نیز با معضل جدی مواجه می‌سازد. این فرایند خطرناک مخصوصاً برای کشورهای در حال توسعه یا کشورهایی که در مورد پول‌شویی جرم‌انگاری نکرده‌اند و یا در صورت جرم‌انگاری تدابیر دقیق و کاملی برای کنترل آن ندارند، خطرناک و موجب خروج مبلغ هنگفت ارز از کشور و بی‌ثباتی اقتصادی می‌شوند. این امر خود بر تنش‌های اجتماعی، فرهنگی و اخلاقی می‌افزاید.

گروه‌های سازمان‌یافته پول‌شو ممکن است از گروه‌های سازمان‌یافته‌ای که جرایم اصلی یا مقدم را مرتکب می‌شوند، جدا باشند که در این صورت چنین گروه‌هایی کمتر خشونت ورزیده و حتی با نفوذ در لایه‌های سیستم بانکی و مالی از طریق استخدام منابع انسانی و یا آگاهی از موقعیت‌ها و روش‌های فنی، دست به اقدامات مخفیانه و زیر زمینی می‌زنند که این خود کشف و تعقیب گروه‌های مزبور را با مشکل اساسی مواجه می‌سازد. در واقع سلامت

سیستم بانکی و مالی در گرو جلوگیری از اقدامات چنین گروه‌هایی است و این امر احتیاج به عزم ملی و بلکه بین‌المللی دارد.

۲. پول‌شویی به عنوان منبع تأمین مالی تروریسم

به موجب بند اول ماده ۳ کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۹۹۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد که از آوریل ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شده است، تأمین مالی تروریسم عبارت است از «ارائه یا جمع‌آوری وجوه، به هر وسیله، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برخلاف قانون و به طور عمد، به قصد یا با علم به اینکه به طور کلی یا جزئی، صرف اجرای اقدامات تروریستی می‌گردد».

ممنوعیت تأمین مالی تروریسم نوعی پیشگیری وضعی در تحقق اقدامات تروریستی است؛ زیرا اقدامات تروریستی مخصوصاً در سطح بین‌المللی محتاج نیروی انسانی و امکانات متعدد است که همه آنها منوط به تأمین مالی گروه تروریست می‌باشد. وقایع تروریستی چند سال اخیر به ویژه واقعه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، مبین آن است که گروه‌های تروریستی به صورت سازمان‌یافته عمل کرده و چون اقدامات مخرب آنها عمدتاً پشتوانه ایدئولوژیک دارد، مدت زمان فعالیت و حیات آنها طولانی است. طولانی شدن حیات و فعالیت این گروه‌ها نیز متضمن هزینه‌های مالی هنگفت می‌باشد. تأمین مالی گروه‌های تروریستی با توجه به ممنوعیت‌های قانونی و اینکه از حیث اصول حقوق جزا، نوعی معاونت در این قبیل جرایم محسوب می‌شود، همیشه مخاطره‌آمیز است؛ اما اگر این تأمین در لفافه پول‌شویی صورت بگیرد، مسیر کشف آنها تیره‌تر می‌شود. از این رو پول‌شویی یکی از مهمترین شیوه‌های تأمین مالی تروریسم مخصوصاً در گردش مالی بانک‌های مرتبط به هم در سطح جهان است.

در سطح بین‌المللی، کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۹۹۹ و قطعنامه شماره ۱۳۷۳ مصوب ۲۰۰۱ شورای امنیت و پیشنهادات گروه ضربت اقدامات مالی^۱، از جمله مهمترین اسناد در زمینه ممنوعیت تأمین مالی تروریسم به شمار می‌آیند.

فانف در مورد تأمین مالی تروریسم و پیشنهاداتی مشهور به پیشنهادات هشتگانه ارایه کرده است که عبارتند از تصویب و اجرای قطعنامه‌های سازمان ملل به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت که در مورد پیشگیری و خنثی کردن برنامه‌های تأمین مالی اعمال تروریستی است، جرم‌شناختن تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی مرتبط با آن، ضبط و مصادره دارایی‌های سازمان‌های تروریستی، گزارش‌دهی معاملات مشکوک مرتبط با تروریسم، ارسال وجه جایگزین در خدمات ارسال پول یا ارز، دقت در انتقالات الکترونیکی، نظارت بر سازمان‌های غیرانتفاعی و همکاری بین‌المللی. (۳۲)

در مقررات داخلی برخی از کشورها نیز تأمین مالی تروریسم با پیش‌بینی تدابیر سختگیرانه مورد توجه قرار گرفته است. قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت انگلیس مصوب ۲۰۰۱ برای مؤسسات مالی، محدودیت‌های زیادی مقرر کرده و به همین ترتیب به پلیس و محاکم اختیارات زیادی در کنترل و نظارت بر مؤسسات مالی اعطا کرده است. ویژگی امنیتی - اطلاعاتی این قانون بیش از همه خود را در ماده ۱۹ نشان می‌دهد. به موجب این ماده هرگونه تکلیف رازداری در ارتباط با اطلاعات ضبط‌شده نزد واحد درآمد‌های داخلی زایل گردیده و افشای این‌گونه اطلاعات به منظور انجام تحقیقات و یا رسیدگی های کیفری و یا با قصد تسهیل اجرای مسؤولیت‌های اطلاعاتی توسط سازمان‌های دولتی مجاز شناخته شده است. (۳۳)

قانون پاتریوت ایالات متحده آمریکا مصوب ۲۰۰۱ که به واسطه بخش سوم آن به قانون ضد تأمین مالی تروریسم مشهور شده، هشت طریق را برای کنترل پول‌شویی و ممانعت از تأمین مالی تروریسم مقرر کرده است که عبارتند از توسعه نرخ جرایم مقدم یا اصلی از جمله تروریسم، برخورد با مؤسسات مالی زیرزمینی، افزایش اختیارات وزارت دارایی در برخورد با تأمین مالی تروریسم، تلقی ملاحظات مربوط به پول‌شویی به عنوان یک دغدغه مهم و تعیین کننده زمانی که برنامه ریزان فدرال دست به اقدامات تلفیقی میان دو یا چند مؤسسه مالی می‌زنند، اصلاح جریمه‌های مدنی و افزایش میزان آنها، اتخاذ شیوه‌هایی برای تسهیل اجرای درخواست‌های خارجی برای تعیین جریمه مدنی، افزایش اختیارات دادگاهها برای صدور حکم مبنی بر الزام محکوم به اعاده اموال به کشور آمریکا و انجام اصلاحات در مقررات جزایی برای تشدید میزان مجازات‌ها با توجه به اولویت‌بندی مکانی. (۳۴)

قانون پاتریوت برای جلوگیری از تأمین مالی تروریسم نه فقط سختگیری‌های عدیده‌ای برای مؤسسات مالی در افتتاح حساب و گردش مالی و ارتباط با بانک‌های خارجی و همچنین کنترل دارایی اشخاص به دور از قواعد رازداری بانکی پیش‌بینی کرده، بلکه نوعی صلاحیت فراسرزمینی نیز برای مقررات قانونی در خصوص مؤسسات مالی خارجی یا اتباع خارجی در نظر گرفته است.

مقررات بین‌المللی و داخلی برخی کشورها گویای آن است که تأمین مالی تروریسم تزریق قدرت و قوت به بازوان تروریسم است و اگر در برابر آن سدی بنا نشود نه تنها منابع تزریق کننده، متعدد و متنوع می‌شوند، بلکه در اسرع وقت مخفی شده و در نتیجه آینده نزدیک جامعه بشری عرصه تاخت و تاز تروریست‌ها خواهد شد.

۳. پول‌شویی به مثابه فساد مالی

فساد مالی عبارت است از سوءاستفاده از قدرت تفویض‌شده در جهت منافع شخصی اعم از اینکه در بخش خصوصی باشد یا دولتی. (۳۵) در مفهوم دقیق‌تر، فساد مالی که فساد سیاسی را هم دربردارد، دارای سه خصیصه است. نخست اینکه تخطی از قوانین و مقررات است. نظیر وقتی که مدیران عمومی از مقام خود برای تحصیل امتیازهای شخصی سوءاستفاده بکنند. دوم آنکه مناسبات فسادآمیز به تحصیل امتیازهای مادی منجر شود؛ نظیر وقتی که شخصی با پرداخت پول باعث شود که تصمیمی عمومی به نفع او اتخاذ گردد. سوم آنکه فساد معمولاً با معاملات و مبادلات پنهانی همراه است. (۳۶)

با وجود اینکه فساد گریبانگیر کلیه جوامع است و به پدیده‌ای عادی و در برخی موارد ضروری تبدیل شده، اما برونداد آن همیشه منفی است؛ زیرا قیمت خدمات اجتماعی را افزایش داده و سطح عرضه آنها را پایین می‌آورد. همچنین می‌تواند سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و عایدی دولت را کاهش دهد که خود این امر موجب تنزل کیفیت خدمات عمومی می‌شود. (۳۷) از حیث حقوق کیفری، فساد خصیصه ذاتی همه جرایم است و منحصر به جرایم مالی نیست. از این‌رو عنوان مجرمانه مجزایی به نام فساد وجود ندارد؛ زیرا فساد وصفی است که در اثر برخی رفتارهای قابل سرزنش پدید می‌آید نه رفتاری که از فاعلی سرزند. فساد Corruption

[که البته دقیقاً معادل فساد نیست و بلکه اخص از آن است و به صورت رایج به فساد ترجمه شده است.]، در حال حاضر یکی از دغدغه‌های اصلی قانونگذاران و مجامع بین‌المللی است و به طور خاص پول‌شویی یکی از برجسته‌ترین مصادیق فساد است که ماده ۲۳ کنوانسیون مبارزه با فساد مالی مصوب ۲۰۰۳ با تکرار مفاد ماده ۶ کنوانسیون پالرمو مصوب ۲۰۰۰، علاوه بر خصیصه سازمان‌یافتگی بر ویژگی فسادآمیز بودن آن نیز تأکید کرد. (۳۸)

وجود مقررات مربوط به رازداری بانکی و عدم گرایش مؤسسات مالی به تفتیش از مشتریان خود، زمینه حضور مخفیانه سرمایه‌های نامشروع حاصل از جرایم را در کلیه مؤسساتی که به نوعی با گردش پول سر و کار دارند، فراهم می‌سازد که در نتیجه، فساد در این مؤسسات نهادینه شده و به شکل هرمی به نهادهای عالی دولتی و کشوری رسوخ می‌کند. در تسریع و تسهیل این فرایند، پول‌شوها از تدبیر ارتشا یا تسهیم عواید و سود ناشی از پول‌شویی بین عاملان دولتی و غیردولتی به میزانی بسیار فراتر از آنچه دولت در کیسه آنها می‌ریزد نیز دریغ نمی‌ورزند. در این میان بحران مشروعیت اداری، مالی و اقتصادی سراسر نهادهای دولتی را در برمی‌گیرد که برای امنیت ملی بسیار مخاطره‌آمیز است.

نتیجه‌گیری

تهدیدات فعلی علیه امنیت ملی برخلاف تهدیدات سنتی نظیر جنگ و کودتا متنوع شده و ریشه در عوامل گوناگونی دارد. در این میان پدیده مجرمانه چنانچه به صورت سازمان‌یافته یا در سطح گسترده ارتکاب یابد و یا مستقیماً امنیت کشور را نشانه رود، یکی از این عوامل به شمار می‌آید. جرم به خودی خود نقض حاکمیت است؛ زیرا رفتاری است بر خلاف قانون. قانونی که اشراف و قدرت حاکمیت را به نمایش می‌گذارد. در عین حال این تصور ذهنی در غالب موارد به صورت پدیده‌ای که تهدید علیه امنیت را متجلی سازد، بروز نمی‌کند. در عین حال در برخی موارد جرم به شیوه و کیفیتی ارتکاب می‌یابد که به طور مستقیم امنیت ملی و حاکمیت را به مخاطره می‌اندازد که در این جا به واقع تهدیدی در عرض تهدیدات دیگر علیه امنیت نظیر تجاوز سرزمینی، جنگ، استقلال‌طلبی، شورش، خیزش حزبی، جنبش‌های طرفدار حقوق برخی اقشار جامعه و مانند آن مطرح می‌شود.

پول‌شویی یا قانونی جلوه‌دادن منابع و عواید حاصل از ارتکاب جرایم، به سان پرده‌ای ضخیم است که بر روابط تجاری و بانکی کشور انداخته می‌شود. بنابراین اگر ممنوعیت قانونی و دقت و سرعت مجریان قانون در میان نباشد، این پدیده با مخلوط‌کردن عواید نامشروع با اموال مشروع در گردش‌های بی‌حد و حصر مالی، به تدریج پایه‌های اقتصاد کشور را متزلزل می‌سازد که در نتیجه ثباتی برای امنیت ملی باقی نمی‌ماند.

اهمیت پول‌شویی در تقابل با امنیت ملی در سه موضوع نهفته است. نخست در ماهیت جرم. دوم در ارتباط با سایر جرایم مخاطره‌آمیز علیه امنیت و سوم در شیوه ارتکاب. پول‌شویی در ماهیت خود نوعی فساد مالی و اداری است که چون بر اساس نوعی فرایند یا گردش مالی نمود می‌یابد، فساد را چون توری بر روابط تجاری، اداری و بانکی می‌افکند. از حیث ارتباط با سایر جرایم، پول‌شویی موقعیتی انعطاف‌پذیر دارد؛ یعنی نسبت به برخی جرایم حالت مؤخر و نسبت به برخی دیگر موقعیت مقدم پیدا می‌کند. نسبت به قاچاق مواد مخدر و سایر جرایم دیگر که مشخصه اصلی آنها در به بار نشستن عواید نامشروع است، پول‌شویی به دنبال دستاویزی برای مشروعیت بخشیدن به منابع کثیف و مخفی کردن جرایم مقدم یا اصلی است. همچنین نسبت به تروریسم و جرایمی از این دست که مشخصه اصلی آنها غیرمالی بودن است، پول‌شویی به عنوان رفتار غیرقانونی مقدم، نقش زمینه‌سازی برای تحقق آنها را دارد. از این‌رو تأمین مالی تروریسم در سایه روابط مالی با منابع غیرمشخص بهتر میسر می‌شود و بالاخره از حیث شیوه ارتکاب چنانچه پول‌شویی از طریق رفتارهای جنایی سازمان‌یافته و یا در فضای مجازی و واسطه‌های الکترونیکی ارتکاب یابد، جسارت و اطمینان خاطر مرتکب یا مرتکبین در انجام مراحل آن و همچنین سطح، دقت و سرعت ارتکاب، خیره‌کننده خواهد بود. برای پیشگیری از وقوع پول‌شویی توصیه‌های متنوعی از سوی نهادهای بین‌المللی صورت گرفته است؛ اما در کشور ما مهمترین شیوه برای مقابله با پول‌شویی جرم‌انگاری دقیق و واقعی است. جرم‌انگاری دقیق همانا پیش‌بینی کارشناسی شده مقررات پیرامون منابع کثیف و شرایط تحقق جرم و تعیین مسئولیت مرتکب یا مرتکبین با توجه به اسناد بین‌المللی و مقررات داخلی است که حتی‌الامکان جنبه‌های امنیتی آن نیز مورد لحاظ قرار گیرد. در عین حال جرم‌انگاری واقعی عدم پیش‌بینی مقررات صوری و ظاهری است که به واسطه آن روزهایی

برای پول‌شویی بازگذاشته می‌شود. همچنین نباید معافیت‌هایی در این زمینه پیش‌بینی گردد؛ زیرا کشوری که در مجاورت هلال طلایی قاچاق مواد مخدر قرار دارد و قوانین آن تطهیر عواید نامشروع را جرم نمی‌شناسد، بستری را فراهم ساخته که هر کس در هر منصبی می‌تواند در این عواید نامشروع سهیم باشد. به همین دلیل جرم‌انگاری پول‌شویی باید بدون اعمال سلايق و با بستن تمامی مفرهای مرتکبین آن انجام شود. در کنار جرم‌انگاری، در زمینه روابط مالی و بانکی نیز باید قانونگذاری صورت بگیرد که در آن صورت امنیت ملی در برخی موارد اقتضای تحدید حقوق افراد و تحمیل برخی موازین بر مؤسسات مالی و سایر مؤسسات مربوطه را خواهد داشت. اجرای این مقررات در راستای شفاف‌سازی روابط مالی و بانکی کشور نیازمند مجریانی خبره و قانون‌شناس است.

همچنین برای استفاده از دستاوردهای سایر کشورها در مبارزه با پول‌شویی که از دغدغه‌های اصلی بسیاری از کشورها به شمار می‌رود، (۳۹) و پیوستن به اراده جمعی جهانی در مبارزه با این رفتار دولت جمهوری اسلامی ایران نه فقط باید اسنادی نظیر کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرایم سازمان‌یافته و کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی را در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسانده و در ردیف مقررات داخلی خود قرار دهد، بلکه می‌بایست ضمن به کارگیری توصیه‌های نهادهای بین‌المللی و به ویژه پیشنهادها متنوع و کارشناسی شده گروه کاری اقدام مالی^۱ که برای مبارزه با پول‌شویی تشکیل یافته و فعالیت می‌کند، تعامل خود را با سایر کشورها افزایش دهد؛ زیرا بازیگران نامشروع بین‌المللی بی‌اعتنا به مرزها درصدد مقابله با بشریت‌اند و رویارویی با آنها اراده جمعی همه کشورها را می‌طلبد.

یادداشت‌ها

۱. به نقل از تریف، تری و دیگران، *مطالعات امنیتی نوین*، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۰۳.
۲. برخلاف سایر جرایم مانع یا بازدارنده از جمله شروع به جرم برخی از جرایم مهم مانند قتل عمدی (ماده ۶۱۳ قانون مجازات اسلامی)، آدم‌ربایی (تبصره ماده ۶۲۱ قانون مجازات اسلامی)، کلاهبرداری (تبصره ۲ ماده ۱ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری) تکدی‌گری (ماده ۷۱۲ قانون مجازات اسلامی)، تهیه وسایل برای برهم زدن امنیت کشور (ماده ۶۱۰ قانون مجازات اسلامی) که ارتکاب آنها مقدم بر جرایم مهم است و مبنای اصلی جرم‌انگاری آنها نیز به خاطر بازداشتن شخص از ارتکاب جرایم مهمتر است، قدرت بازدارندگی در پول‌شویی که مؤخر بر جرایم مالی و اقتصادی است، منوط به ایجاد یاس و انصراف در شخص در پیمودن مسیر ارتکاب جرم می‌باشد. جرایم مانع یا بازدارنده جرایمی هستند که وضع کیفر برای آنها برای پیشگیری از ارتکاب جرایم مهم است.
3. Bosworth-Davies, Rowan And SaltMarsh, *Money Laundering: A Practical Guide to the New Legislation*, Chapman and Hall, London, First edition 1994, P. p. 206-227.
4. Palla M. Reid, *Money Laundering; Money Laundering Control*, Dublin, Sweet and Maxwell, 1996.
۵. به نقل از سلیمی، صادق، *آشنایی با مقررات تطهیر پول و چگونگی مقابله با آن*، در مجموعه علوم جنایی، جلد نخست، انتشارات سلسبیل، بهار ۱۳۸۴، ص ۳۶۸.
۶. میرمحمدصادقی، حسین، *حقوق جزای بین‌الملل (مجموعه مقالات)*، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۳۳۳.
۷. همانجا، ص ۳۳۲.
۸. امه، دبلیو، پاتی افولو و کیشور اپرتی، راج موپر امانین، *چارچوبهای حقوقی مقابله با فساد مالی*، ترجمه احمد رنجبر، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۸۸.
۹. سلیمی، صادق؛ منبع پیشین، ص ۳۷۰.
۱۰. جزایری، مینا، «جرم پولشویی به عنوان یک جرم مستقل»، *مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش بین‌المللی مبارزه با پولشویی*، کمیته معاضدت قضایی ستاد مبارزه با مواد مخدر، نشر وفاق، چاپ دوم، ۱۳۸۲، ص ۹۱.
۱۱. طبق ماده اول یکی از لوایح پیشنهادی مبارزه با پولشویی، جرم پولشویی عبارت است از هرگونه تبدیل یا تغییر یا نقل و انتقال یا پذیرش یا تملک دارایی با منشأ غیرقانونی به‌طور عمدی و با علم به آن برای قانونی جلوه دادن دارایی یادشده.

۱۲. از جرم مقدم به جرم منشأ و جرم اصلی نیز تعبیر شده است. طبق بند ح ماده ۲ کنوانسیون پالمو، جرم مقدم عبارت است از هر جرمی که در نتیجه آن عوایدی حاصل می‌شود که ممکن است حسب تعریف مندرج در ماده ۶ این کنوانسیون، خود موضوع جرم دیگری گردد. جرم مقدم خود نسبت به پول‌شویی «جرم مانع» یا بازدارنده نیز به شمار می‌رود؛ زیرا جرم‌انگاری این قبیل جرایم به عنوان ابزار بازدارنده تحقق جرم پول‌شویی دانسته می‌شود. اما باید دانست که پول‌شویی جرمی جدید است و به فرایند تبدیل پول کثیف به پول پاک گفته می‌شود و نمی‌توان جرایم مهمی چون قاچاق، کلاهبرداری و ارتشاء را به عنوان جرم مانع نسبت به پول‌شویی قلمداد کرد؛ زیرا جرایم مانع مثل تکدی، حمل اسلحه غیرمجاز و شروع به جرم از حیث مبنا جرایم سبکی هستند که به صورت ملموس به فرد یا جامعه ضرر وارد نمی‌سازند و بلکه برای جلوگیری از تحقق جرم مهمتر جرم‌انگاری شده‌اند.

13. Castle, Allan, *Transnational Organized Crime and International Security*, Institute of International Relations the University of British Columbia, Working Paper, No. 19, November 1997, P.10

14. Bosworth-Davies, Rowan, Saltmarsh, Graham, op.cit, p.35

۱۵. سلیمی، صادق، پیشین، ص ۳۷۳

۱۶. اسمورفینگ اصطلاح بانکی است که به موجب آن یک مبادله یا معامله بزرگ مالی به مبادلات یا معاملات جزئی و خرد تبدیل می‌شود. در برخی از کشورها نظیر ایالات متحده، این مبادلات خرد دارای حداقل (سقف ده هزار دلار) است که می‌تواند در قالب سپرده‌گذاری‌های مکرر تردید پیرامون غیرقانونی بودن منبع پول را برطرف نماید. به نقل از:

www.wikipedia.org/smurfing

در صورتیکه خردسازی حساب‌های غیرقانونی افتتاح‌شده در فضای سایبر باشد به آن net-smurfing یا cybersmurfing می‌گویند. ر.ک:

Chssick, Michael and Kelman, Alistair, *Electronic Commerce Law and Practice*, Sweet and Maxwell, Third Edition, 2002, p.14

۱۷. در این روش حساب سپرده‌ای از پول‌های کثیف در یک بانک گشوده می‌شود و با سفارش‌های دایمی برای انتقال از طریق حواله‌های تلفنی، تلگرافی، فاکس و غیره به صدها حساب بانکی دیگر در سراسر جهان پول مورد نظر تقسیم می‌شود؛ چرا که گرفتن مجوز برای تعقیب حساب‌های بانکی در کشورهایی با نظام‌های قضایی متفاوت ممکن است سال‌ها طول بکشد. (مؤسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد، پول‌شویی، از سری بررسی‌های امنیت اقتصادی، ۱۳۸۱، ص ۲۶)

۱۸. مقررات این کنوانسیون به موجب قانون الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روانگردان مصوب ۱۳۷۰/۹/۳۰، جزء مقررات داخلی کشورمان نیز محسوب می‌شود.

۱۹. به نقل از *مجموعه کنوانسیون‌های بین‌المللی تصویبی دولت ایران*، جلد پنجم، اداره کل قوانین و مقررات کشور،

چاپ اول، زمستان ۱۳۷۶، صص ۸۴۲ و ۸۴۳

۲۰. ایران به این کنوانسیون ملحق نشده است.

۲۱. به نقل از باقرزاده، احد، *جرایم اقتصادی و پولشویی*، انتشارات مجد، مرداد ۱۳۸۳، صص ۱۰۳ و ۱۰۴.
۲۲. به نقل از موسوی مقدم، محمد، *تطهیر درآمدهای ناشی از جرم*، نشر رضوانی، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۱، ص ۸۳.

23. Mc Clean, David, *International Co-Operation in Civil and Criminal Matters*, Oxford University Press, 2002, P. 276

24. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required on Intercept and Dostruct Terrorism Act (USA PATRIOT)

25. Mc Clean, David, op.cit, P. 284

۲۶. طبق بند ۶ ماده ۵ قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحی ۱۳۸۱، رسیدگی به دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی در صلاحیت دادگاههای انقلاب است؛ اما دقیقاً مشخص نیست که محکمه انقلاب به عناوین مجرمانه‌ای نظیر اختلاس و ربا و قمار و حتی موضوعاتی حقوقی نظیر سوءاستفاده از موقوفات یا غضب رسیدگی می‌کند یا اموال ناشی از آنها، که نهایتاً به موجب رأی وحدت‌رویه شماره ۶۸۲ - ۱۳۸۴/۱۰/۶ رسیدگی به عناوین مجرمانه مذکور در اصل ۴۹، در صلاحیت دادگاه عمومی و رسیدگی به ثروتهای ناشی از آن در صلاحیت دادگاه انقلاب است. رأی وحدت رویه مذکور به این شرح است: به موجب بند ۶ ماده ۵ قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب، رسیدگی به دعاوی مربوط به اصل ۴۹ قانون اساسی از جمله ثروتهای ناشی از ربا، در صلاحیت دادگاه انقلاب می‌باشد. و بر طبق ماده ۵۹۵ قانون مجازات اسلامی رسیدگی به جرم ربایحار در صلاحیت محاکم عمومی است. بنا به مراتب رأی شعبه ۲۷ دیوان عالی کشور که بر همین اساس صدور یافته، به نظر اکثریت اعضاء هیات عمومی دیوان عالی کشور منطبق با قانون تشخیص می‌شود.

این رأی به استناد ماده ۲۷۰ قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها لازم‌الاتباع است.

۲۷. سالانه مبلغی بین ۵۹۰ تا ۱۵۰۰ میلیارد دلار پول حاصل از درآمدهای غیرقانونی، آن طور که متخصصان بر آن نام نهاده‌اند «شسته‌شده» و دوباره قانونی می‌شوند. به گزارش بینا، بر اساس تخمین صندوق بین‌المللی پول از آنجایی که این پول‌ها درآمدهای باندهای جنایتکاری است که مثلاً از طریق فروش مواد مخدر حاصل شده‌اند و اکنون از طریق قانونی دوباره در عرصه‌های مختلف اقتصادی سرمایه‌گذاری می‌شوند. این امر به معنی آن است که این افراد به طور مستقیم و یا غیرمستقیم در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی و یا بهتر بگوییم در عرصه سیاسی و یا اقتصادی از قدرت زیادی برخوردار هستند. اکنون این سؤال مطرح است که مثلاً درآمد حاصل از فروش چند کیلو و یا چند تن مواد مخدر را چگونه میتوان «شست» و دوباره به مجراهای قانونی وارد ساخت؟ در دنیا مراکز اقتصادی مختلفی وجود دارند که با هیچ معیاری خوانایی ندارند. برای نمونه، جرج تاون مرکز جزایر کایمان، که در آن همیشه تابستان است، صرفاً ۱۸ هزار نفر جمعیت دارد. در این شهر ۱۵ هزار شرکت رسماً به ثبت رسیده‌اند و ۴۰۰ بانک در آن فعالیت دارند. جالب اینجاست که از آغاز مبارزه با قانونی ساختن

پول‌های غیرقانونی زمان زیادی نمی‌گذرد. برای نخستین بار این دولت ایالات متحده آمریکا بود که در دهه ۸۰ چنین عملی را غیرقانونی و قابل مجازات اعلام کرد. پس از آن سازمان ملل متحد و سازمان امنیت و همکاری اروپا نیز در برنامه‌های خود از این مسئله نام بردند. اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۱ نخستین برنامه مبارزه با «شستن پول» را به تصویب رساند و بالاخره در سال ۱۹۹۲ نیز در آلمان این رفتار جرم شناخته شد و بانک‌ها موظف شدند مشخصات افرادی که مبالغی بیش از ۱۵ هزار یورو به یک حساب واریز می‌کنند را گزارش نمایند. اما می‌توان گفت که در مجموع پس از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر بر کنترل‌های مالی افزوده شده و مقامات با چشم دیگری به این موضوع می‌نگرند. بر اساس تخمین مؤسسه مشاوره‌ای سلنت، در سال گذشته در آمریکا و اروپا تقریباً بیش از ۵ میلیارد دلار برای مبارزه با «پول‌شویی» هزینه شده که از این مبلغ بخش اعظم آن یعنی ۳ میلیارد و ۶۰۰ میلیون دلار در آمریکا بوده است. از سال گذشته در آمریکا همه شرکت‌ها موظف به ایجاد سیستم‌هایی برای مقابله با پول‌شویی شده‌اند؛ اما در آلمان هنوز آمار و ارقام روشنی در این باره وجود ندارد. با این حال دویچه بانک که یکی از بزرگترین بانک‌های جهان محسوب می‌شود، اعلام نموده که بودجه ۱۵ میلیون یورویی در این زمینه در نظر گرفته است. اعمال این‌گونه کنترل‌ها باعث شده تا دارندگان چنین پول‌هایی تا آنجا که امکان‌پذیر است از ورود مستقیم این پول‌ها به سیستم بانکی اجتناب ورزند. برای مثال در دویچه بانک و در سال گذشته بیش از ۶ میلیارد جابجایی مالی صورت گرفته که کنترل‌گران فقط به ۱۲۷۰ مورد مشکوک و آنها را به پلیس فدرال گزارش نموده‌اند که با توجه به ابعاد وسیع پول‌شویی این میزان بسیار اندک است. یکی از ترفندهای اصلی چنین باندهایی خرید مغازه‌ها، رستوران‌ها و کیوسک‌هاست. یعنی جایی که روزانه در آن روند و چرخه پول وجود دارد و بدین‌وسیله می‌توان به طور مصنوعی با تزریق روزانه مبالغی از پول‌های غیرقانونی به درآمد آن‌ها، بدون هیچ‌گونه دردسری این پول‌ها را به حسابی در بانک واریز نمود. یکی دیگر از مشکلات جدی مبارزه با امر پول‌شویی پدیده «حواله» در کشورهای اسلامی است. ولف گانگ هتزر، رئیس سازمان مبارزه با جرایم اقتصادی در اتحادیه اروپا که به اولاف موسوم است اعتراف می‌کند که کارنامه ماموران مبارزه با این امر چنان درخشان نیست و در جواب به این سؤال که چگونه می‌توان با این پدیده به مبارزه پرداخت، نیز متأسفانه متخصصان جواب قانع‌کننده‌ای ندارند. به نقل از سایت www.bina.ir اولین شبکه اطلاع‌رسانی بانک و بیمه در ایران.

28. Mandy, Bentham, *The Politics of Drug Control*, Macmillan LTD, 1998, p.143

۲۹. سلیمی، صادق، «جنایت سازمان‌یافته فراملی در کنوانسیون پالمو و آثار آن»، *مجله حقوقی*، نشریه دفتر

خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۹، پاییز ۱۳۸۲، ص ۱۷۹

۳۰. تریف، تری و دیگران، پیشین، ص ۲۹۸

۳۱. ویلیامز، نیل، «فساد و جرایم فراملی»، در *مجموعه مسایل سیاست جهان*، ویرایش برایان وایت و دیگران،

ترجمه محمد کمال سروریان، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۲۳۳

۳۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک به: «پیشنهادات گروه کار اقدام مالی برای مبارزه با پولشویی»، ترجمه فضل الله میرزاوند، *مجلس و پژوهش*، شماره ۳۷، سال دهم، بهار ۱۳۸۲، صص ۱۶۱ تا ۱۶۴

قابل ذکر است پس از اجماع بر اینکه مؤسسات مالی وسیله اصلی پولشویی هستند، در نشست روسای کشورهای گروه هفت در سال ۱۹۸۹ در پاریس، تصمیم گرفته شد تا گروه اقدام مالی ایجاد و راههای سوء استفاده از مؤسسات مالی مسدود گردد. تا ۳۰ آوریل ۲۰۰۳، ۳۱ کشور و سازمان بین‌المللی به عضویت گروه درآمده‌اند. اولین مجموعه از توصیه‌های گروه اقدام مالی (توصیه‌های چهل‌گانه) در سال ۱۹۹۰ در مورد مبارزه با پولشویی صادر و در سالهای ۱۹۹۶ و ۲۰۰۳ مورد اصلاح قرار گرفت. این گروه، یادداشت‌های تفسیری خود را نیز در مورد توضیح برخی از توصیه‌ها صادر نمود. اعضای گروه توافق نموده‌اند تا با ارائه گزارش‌هایی از وضعیت انطباق مقررات خود با این توصیه‌ها، مبادرت به ارزیابی عملکرد خود (۲۲) نمایند و نتیجه این ارزیابی‌ها نیز برای گروهی از کارشناسان منتخب کشورهای عضو گروه ارسال گردد. اعضای که مطابق توصیه‌های گروه عمل ننموده باشند، به طور تدریجی با ضمانت اجرایی مواجه میشوند که دامنه آن از تکلیف به ارائه پاسخ به سایر اعضا در جلسه عمومی شروع و تا تعلیق عضویت ادامه مییابد. (۲۳) واکنش گروه اقدام مالی به حملات تروریستی که در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ واقع شد، خیلی سریع بود. به این ترتیب که در تاریخ ۲۹ و ۳۰ اکتبر ۲۰۰۱، جلسه عمومی فوق‌العاده گروه در واشنگتن تشکیل و تصمیم گرفته شد تا اختیارات گروه از مبارزه با پولشویی فراتر رفته و تأمین مالی تروریسم را نیز شامل گردد. در همان جلسات بود که متن توصیه‌های ویژه هشتگانه مبارزه با تأمین مالی تروریسم مورد تصویب قرار گرفت. گروه از اعضای خود خواست تا اولین گزارش خود در مورد اجرای توصیه‌های ویژه هشتگانه را تا اول مه ۲۰۰۲ ارائه نمایند. سپس همین درخواست از بقیه کشورهای غیرعضو نیز به عمل آمد. در سپتامبر سال ۲۰۰۲، گروه اقدام مالی اعلام نمود که بیش از ۱۲۰ کشور به درخواست گروه مبنی بر گزارش‌دهی پاسخ داده‌اند. با توجه به تحولات اخیر، توصیه‌های چهل‌گانه به گونه‌ای مورد تجدیدنظر قرار گرفت تا علاوه بر پولشویی، موضوع تأمین مالی تروریسم را نیز شامل شود و با ادغام توصیه‌های چهل‌گانه و توصیه‌های ویژه هشتگانه، می‌توان گفت مقررات جامعی در مورد مبارزه با تأمین مالی تروریسم ایجاد شده است.

به طور خلاصه، در مورد توصیه‌های ویژه هشتگانه می‌توان گفت پنج توصیه اول متضمن مقرراتی مشابه با «کنوانسیون» و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت است ولی سه توصیه آخر سه موضوع جدید را مطرح می‌سازد. برای مطالعه بیشتر ر.ک. به: امیر حسین طیبی فرد، مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسناد بین‌المللی، مجله حقوقی، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۲، بهار و تابستان ۱۳۸۴، صص ۲۸۰

۳۳. نورتون، ژوزف جی و شمس، هبا، «قانون پولشویی و تأمین مالی تروریسم: واکنشهای پس از ۱۱ سپتامبر»، ترجمه محمد جواد میرفخرایی، *مجله حقوقی*، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۹، پاییز ۱۳۸۲، صص ۲۳۹

۳۵. تعریف مزبور از نهاد شفافیت بین المللی است که در سطح بین المللی پیشنهادات لازم را برای شفافیت روابط اقتصادی به ویژه در راستای مبارزه با فساد ارایه می‌کند. جهت اطلاع بیشتر ر. ک به وبگاه:

<http://www.transparency.org>

http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption

۳۶. لیست، سیمور مارتین و دیگران، *دایره المعارف دموکراسی*، ترجمه به سرپرستی کامران فانی و نورالله

مرادی، جلد دوم، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، بهار ۱۳۸۳، ص ۱۰۰۹

۳۷. خضری، محمد، «تحلیل نهادی فساد اداری»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال هشتم، شماره سوم، پاییز

۱۳۸۴، ص ۵۱۶

۳۸. یکی از چهار قطعنامه صادره در هفدهمین کنگره بین‌المللی حقوق جزا که توسط انجمن بین‌المللی حقوق جزا در سپتامبر ۲۰۰۴ در پکن برگزار شد در مورد فساد و جرایم مرتبط با آن بود. برخی از قسمت های مهم این قطعنامه به شرح زیر است:

فساد سوءاستفاده از قدرت قانونی در واگذاری امتیاز است. فساد و جرایم مرتبط به ویژه زمانی خطرناک هستند که به صورت نظام‌مند (سیستماتیک) یا فرامنطقه‌ای ارتکاب یابند. بنابراین لازم است که با فساد و جرایم مرتبط به وسیله تدابیر کارآمد مبارزه شده و هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی کنواسیون ملل متحد علیه فساد چهارچوبی جهانی برای این هدف تدوین شده است.

پیشگیری و کنترل فساد و جرایم مرتبط نیازمند تدابیر متنوعی است. در وهله نخست، تدابیر کارآمد برای پیشگیری از این جرایم لازم است. افزون بر این، قوانین کیفری مناسب باید علیه فساد و جرایم مرتبط وضع شود، به گونه‌ای که ماهیت سرکوبگرانه خود را نشان داده و مجرمان بالقوه را از ارتکاب باز دارد.

مبارزه با فساد و جرایم مرتبط مشکل است. زیرا غالباً به صورت پنهان ارتکاب می‌یابند و قربانی مشخصی برای شکایت ندارند. همچنین فساد و جرایم مرتبط اغلب اوقات مرزهای ملی را درمی‌نوردند. بنابراین مبارزه موفق علیه این جرایم نیازمند تلاش‌های مشترک جامعه بین‌المللی، به ویژه در موارد زیر است:

۱. **تدابیر لازم برای پیشگیری از فساد و جرایم مرتبط:** فرهنگ حکومت خوب، شفافیت، قانونمندی، انسجام و صداقت، همراه با حمایت عموم برای پیشگیری و کنترل فساد و جرایم مرتبط امری گریزناپذیر است. بنابراین دولت‌ها مورد تشویق قرار می‌گیرند تا در جهت افزایش آگاهی‌های عموم به رقابت بپردازند و برنامه‌های آموزشی خود را تکمیل نمایند.

تضمین مدیریت مناسب در بخش عمومی، پیش شرط پیشگیری و کنترل فساد و جرایم مرتبط است. تدابیر زیر برای چنین هدفی می‌توانند مفید باشند: انتخاب دقیق کارمندان شایسته در خدمات عمومی؛ دستمزد کافی برای مأموران عمومی؛ دخالت بیش از یک نفر مأمور عمومی در فرایند تصمیم‌گیری‌های مهم؛ نظارت داخلی و خارجی دقیق شامل بازرسی اتفاقی؛ ایجاد نهادهای متخصص مبارزه با فساد، کمیسیونهای ضد فساد با استقلال تضمین‌شده؛ تهیه لیست‌هایی از علائم هشدار دهنده فساد.

بالاترین حد ممکن از شفافیت و پاسخگویی بخش عمومی را باید حفظ نمود تا سلامت ارتقاء یابد و با فساد و جرایم مرتبط مبارزه شود. رسانه‌ها و نهادهای مدنی نقش مهمی در تضمین شفافیت دارند. دولت‌ها باید حق عمومی دسترسی به اطلاعات را تضمین نمایند. بررسی داریی‌های مأموران عمومی خاص و خانواده‌های آنها باید مورد توجه قرار گیرد.

تمهید تدابیر ضد فساد و برنامه‌های هماهنگ با آن توسط شرکت‌های خصوصی باید مورد تشویق قرار گیرد. باید چارچوب قانونی مناسبی برای ارزیابی و بازرسی استانداردها، شامل مجازات‌های کارآمد برای جرایم سنگین وجود داشته باشد.

قوانین مالیاتی ملی باید از کسر مالیات رشوه‌ها خودداری کنند.

۲. قوانین کیفری علیه فساد و جرایم مرتبط: در مقررات کیفری باید تمام رفتارهای مرتبط با فساد به قید مجازات سنگین منع شوند.

۳. مقررات مربوط به فساد و ارتشاء مأموران عمومی: مقررات مربوط به فساد و ارتشاء مأموران عمومی باید راجع به اشخاصی باشد که از جانب دولت یا اداره عمومی در هر سطحی از سلسله مراتب و در هر نقشی اعم از قانونگذاری، اجرایی، اداری و قضایی، شامل مستخدمان حکومت‌های ملی و محلی، اعضاء هیات قانونگذاری ملی و محلی، دادستانها، و مستخدمان نهادهای تحت کنترل دولت و تعاونی‌ها هستند.

فساد باید چنین تعریف شود: درخواست، توافق به قبول یا قبول یک امتیاز ناروا بوسیله هر مأمور عمومی، در هر زمان، بدون توجه به ماهیت آن، برای خود او یا شخص یا نهاد دیگر در ارتباط با انجام بالفعل یا بالقوه یا عدم انجام وظیفه مأمور عمومی. فساد نباید مستلزم انجام یا حتی قصور در انجام فعل یا ترک فعل برای چیزی باشد که امتیاز به آن منظور داده می‌شود.

موارد زیر باید به عنوان کیفیات مشدده تلقی شوند: در صورتیکه درخواست مأمور عمومی در مورد توافق به قبول یا قبول یک امتیاز را در ارتباط با نقض وظایف اداری‌اش کرده باشد. در صورتیکه ارتشاء در ارتباط با یک جرم سازمان‌یافته ارتکاب یابد. در صورتیکه مأمور عمومی قبل از انجام فعل یا ترک فعل، از توافق برگردد و هرگونه امتیاز ناروا را که دریافت کرده مسترد کند، باید بعنوان شرایط مخففه در نظر گرفته شود.

ارتشاء باید چنین تعریف شود: تعهد پیشنهاد یا اعطای هر گونه امتیاز ناروا به وسیله هر شخص در هر زمان، صرف‌نظر از ماهیت آن به هر مامور عمومی.

۳-۱- رشاء و ارتشاء در بخش خصوصی: رشاء و ارتشاء مجریان و کارگزاران مؤسسات، رقابت منصفانه را نقض می‌کند و برای مؤسسه‌ای که به مجری یا کارگزار آن پیشنهاد رشوه می‌شود نیز می‌تواند مضر باشد. ارتشاء در بخش خصوصی باید اینگونه تعریف شود که با درخواست، توافق برای قبول، یا قبول یک امتیاز ناروا، توسط مجری یا کارگزار مؤسسه، در هر زمان، صرف نظر از ماهیت آن، در قبال فعل یا ترک فعلی ناشایست مرتبط با امور کارفرما.

رشاء در بخش خصوصی باید چنین تعریف شود: پیشنهاد، تعهد یا اعطای یک امتیاز ناروا توسط هر شخص، در هر زمان، صرف نظر از ماهیت آن، به یک مجری یا کارگزار هر مؤسسه در قبال فعل یا ترک فعل ناشایست مرتبط با امور کارفرما.

۳-۲- اعمال نفوذ: قانون می‌تواند اعمال نفوذ را جرم جنایی بداند. اعمال نفوذ توسط هر فردی اعمال می‌شود که ضمن ادعا مبنی بر قادر بودن بر اعمال نفوذ بر مأمور عمومی، یک امتیاز ناروا را برای خود یا شخص دیگر یا نهاد دیگر در قبال تعهد به یا اعمال نفوذ ناروا بر هر مأمور عمومی تقاضا کند، توافق به قبول نماید یا قبول کند. - دولت‌ها می‌توانند پیشنهاد و اعطاء یک امتیاز ناروا را به شخصی که اعمال نفوذ می‌کند، قابل مجازات بدانند.

۴. جرایم مرتبط: ارتشاء و رشاء غالباً با ارتکاب دیگر جرایم مانند، کلاهبرداری، اختلاس، خیانت در امانت، اخاذی، توافق بر سر محدودیت و تأثیر غیرمنصفانه بر رقابت، یا افشاء اسراری که قانوناً مورد حمایت‌همراه است.

قوانین تطهیر پول که ناظر بر مجازات‌های تطهیر عواید ناشی از ارتشاء هستند، باید رفع شده و به طور کارآمد به اجرا گذاشته شود.

۵. ابعاد بین‌المللی: حقوق کیفری ملی باید شامل رشاء مأموران عمومی خارجی و مأموران سازمان‌های بین‌المللی عمومی (مأموران عمومی خارجی) شود. دولت‌ها باید در جرم‌انگاری ارتشاء مأموران سازمان‌های بین‌المللی که بدانها تعلق دارند، اهتمام ورزند.

- دولت‌ها باید محاکمی صالح (برای رسیدگی) به رشوه‌دادن به مأموران عمومی خارجی در مواقعی که جرم یا هر یک از عناصر آن در سرزمین‌شان واقع شده است، ایجاد کنند. اگر دولتی اتباع خود را استرداد نکند، باید محکمه‌ای صالح برای رشوه‌دادن به مأموران عمومی خارجی توسط اتباع خود تأسیس نماید.

- سازمان‌های بین‌المللی باید از تلاش‌های دولت‌ها برای تحقیق و تعقیب ارتشاء ارتكابی توسط مأموران‌شان به ویژه با اعطای مصونیت، حمایت کنند.

- قوانین کیفری ملی می‌تواند به رشاء در بخش خصوصی که در خارج توسط تبعه دولت صورت گرفته گسترش یابد.

۳۹. به عنوان نمونه نمایشگاه و کنفرانس سالانه بین‌المللی در مورد پول‌شویی هر ساله به صورت مرتب در آمریکا برگزار می‌شود که آخرین آن از ۱۵ تا ۱۷ مارس ۲۰۰۶ برگزار شد. برای اطلاعات بیشتر ر.ک به سایت:

<http://www.moneylaunderingconference.com/2006/testimonials.aspx>

چالش کارکردی اطلاعات استراتژیک در قرن ۲۱

محمود کلامچیان

تاریخ ارائه: ۱۳۸۵/۵/۱۰

همکار علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۵/۶/۱۹

چکیده

عصر اطلاعات دربرگیرنده تغییرات و ایجاد شکاف‌های اساسی در تعبیر اطلاعات استراتژیک می‌باشد. هرچند نقش اطلاعات استراتژیک را می‌توان با مقوله‌ای به نام تصمیم مشخص کرد و رویکرد آینده‌محوری در تصمیمات استراتژیک شرط حیات استراتژی‌ها می‌باشد؛ اما کارکرد آن دو وجه مستقیم را دربرمی‌گیرد: اول شناخت و برآورد همه خبرهای اطلاعاتی که به وضع کنونی مربوط می‌شود و دوم دریافت، تحلیل، نتیجه‌گیری و تولید اطلاعات که می‌تواند به هر نحوی از غافلگیری استراتژیک در آینده جلوگیری کند. این تصویرسازی در عصر اطلاعات ما را وامی‌دارد تا ضمن شناسایی ویژگی‌های عصر اطلاعات و تبیین کارکردهای اطلاعات استراتژیک، به بیان چالش‌های فراوری آن در عصر اطلاعات بپردازیم. این چالش‌ها به ترتیب عبارتند از چالش در نوع اطلاعات، چالش در تولیدکننده اطلاعات، چالش در فضای تحلیل اطلاعات، چالش در ابزار تحلیل، چالش در نوع مشتری و چالش در نوع تهدیدات. نتیجه آنکه در عصر جدید حوزه غافلگیری به ویژه در زمینه تهدیدات بدون تهدیدگر، به مراتب برجسته‌تر، حساس‌تر و کاراتر شده است.

کلیدواژه‌ها: عصر اطلاعات، انقلاب اطلاعات، دانسته، اطلاعات استراتژیک، آینده‌محوری

مقدمه

عصر اطلاعات^۱ بر پایه تحولات فن‌آوری و خدمات اطلاع‌رسانی که در طول ۱۵ ساله گذشته رشد شگرفی داشته در نظر گرفته می‌شود. مواردی همچون استفاده گسترده از تلفن‌ها و دورنماها، استفاده تقریباً جهانی از سیستم‌های نرم‌افزاری رایانه‌ای «نقطه و فاصله»^۲، استفاده گسترده از اینترنت و شبکه گسترده جهانی دبلیو.دبلیو.دبلیو^۳، شبکه‌های خبری جهانی همچون سی.ان.ان، ام.تی.دی، فروپاشی سیستم تلفنی که بل اختراع کرده بود و رواج مجدد انبوهی از وسایل ارتباطاتی، رابطان داده‌ای که قادرند ظرف یک دقیقه تمام اطلاعات شناخته‌شده در دوره جفرسون^۴ را انتقال دهند؛ جی.پی.اس^۵، آی.اس.پی.ها، ای. تی. ام‌ها، وی‌سی آر‌ها، دی‌وی‌دی و نظایر آن.

این تحولات به گونه‌ای عمل کرده‌اند که ما ناچار به بیان این واقعیت هستیم که اطلاعات یعنی اطلاع‌رسانی^۶. بر این اساس اطلاعات استراتژیک نیز دارای ابعاد و حوزه‌های متفاوتی شده و این تفاوت حوزه‌ها و کارکردها در قرن ۲۱ چالش جدی برای اطلاعات استراتژیک در دو حوزه مفهومی و کارکردی آن ایجاد می‌کند.

بر این اساس نوشتار حاضر به این پرسش اساسی می‌پردازد که اطلاعات استراتژیک در جایگاه تولید اطلاعات تصمیم‌سازی با چه چالش‌هایی در عصر اطلاعات در دو حوزه مفهومی و کارکردی روبرو خواهد بود؟

الف. عصر اطلاعات و ویژگی‌های آن

عصر اطلاعات در دو حوزه کاملاً مجزا قابل بررسی می‌باشد. حوزه اول حوزه پایدار است که در آن ایده اساسی اطلاعات که شامل محورهای ذیل می‌باشد تغییری نکرده و ثابت و پایدار است:

-
1. Information age
 2. Point & Click
 3. www
 4. Jefferson
 5. GPS
 6. Intelligence is information

۱. اطلاعات قرار است چگونه تولید شود؟ (چرخه تولید اطلاعات)
 ۲. در روند تصمیم‌گیری‌ها چه نقشی برای اطلاعات در نظر گرفته شده است؟
 ۳. چگونه اطلاعات به عنوان ابزاری در دست حکومت به ایفای نقش می‌پردازد؟^۱
- در سه محور فوق با ثبات مفهوم و معنی روبرو هستیم و از این لحاظ تفاوتی بین عصر اطلاعات و قبل از آن وجود ندارد؛ اما در حوزه دوم که از آن تحت عنوان حوزه ناپایدار^۲ نام برده می‌شود، سه عامل اصلی عصر اطلاعات را از اعصار گذشته متمایز می‌کند:
- عامل اول** تحولات پدید آمده در عصر اطلاعات در خصوص مسایلی است که اطلاعات باید آنها را پوشش دهد. برخی از این موضوعات به مسایل سیاسی، اقتصادی یا نظامی شباهت دارند. اطلاعات این قبیل مسایل را تا پیش از این به طور سنتی پوشش می‌داد و اکنون می‌بایست با رویکردی جدید بر آن نظاره کند. نوع تهدیدات تغییر کرده و تهدیدات ذاتی جای خود را به تهدیدات عارضی داده است؛ از این‌رو سیستم تصمیم‌گیری را با نوعی ناکارآمدی در حوزه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حتی نظامی روبرو نموده است.^(۲)
- بسیاری از موضوعات کنونی اطلاعات کاملاً از موضوعاتی که قبلاً برای ما نگران کننده بود، متفاوت است. مواردی همچون محیط زیست جهانی^۳ و جمعیت جهان^۴ از جمله این مواردند. امروز نیز قدرت‌های جدید اقتصادی و فرهنگی می‌توانند تهدیدکننده رفاه و فرهنگ جوامع در حال توسعه باشند.^(۳)
- عامل دوم** شامل تحولات آینده هم در زمینه فن‌آوری اطلاعات و هم در زمینه چگونگی استفاده افراد از این اطلاعات است. در واقع و به احتمال بسیار انقلاب خبری^۵ مهمترین عامل تأثیرگذار بر اطلاعات امروزی است. انقلاب خبری (اطلاعاتی) کنونی که حول تکنولوژی‌های اطلاعاتی به وقوع پیوسته، چهارمین انقلاب اطلاعاتی در تاریخ بشر است. اولی عبارت بود از اختراع خط در ۵۰۰۰ تا ۶۰۰۰ سال قبل و دومی اختراع همزمان حکاکی یا گراورسازی.^(۴)

1 . Stability Scope

2 . Unstability

3 . Global Environment

4 . Global Population

5 . Information Revolution

انقلاب سوم یعنی چاپ در ۵۰۰ سال پیش و انقلاب کنونی در تکنولوژی‌های اطلاعاتی، ارتباط انسانی را به جهت کمی و کیفی متحول ساخته است. (۵)

انقلاب حول تکنولوژی اطلاعاتی جدید موجب تغییر پارادایم تکنولوژیکی از تکنولوژی صنعتی به تکنولوژی اطلاعاتی گردیده و شبکه‌های الکترونیکی مهمترین شاخص تحولات آینده می‌باشند.

عامل سوم، در خصوص جهت‌گیری‌هایی در سیاست‌های داخلی و خارجی است که معطوف به رویکرد جدیدی از اطلاعات می‌باشد. این تحولات از اهمیت خاصی برخوردارند، زیرا این حوزه شامل روابط تحلیل‌گر - سیاستگذار^۱ می‌باشد و نگاه تصمیم‌ساز صرفاً معطوف به اطلاعات نبوده و برداشت افکار عمومی در خصوص موضوعات اطلاعاتی و قبول یا عدم قبول آن یکی از اولویت‌های جهت‌گیری‌های جدید می‌باشد. (۶)

بنابراین با توجه به عوامل پایدار می‌توان ویژگی‌های عصر اطلاعات را در سه حوزه اصلی عنوان شده یعنی نوع تهدیدات و موضوع اطلاعات، انقلاب اطلاعات و رابطه تحلیل‌گر - سیاستگذار، عبارت دانست از:

یک. منابع اطلاعات:

در عصر اطلاعات، منابع اطلاعات قابل بهره‌برداری به پنج طبقه اصلی یعنی مخازن، حاملین، حسگرها، ضبط‌کننده‌ها و پردازشگرها می‌باشد که از آنها به حسگرها^۲ و عوامل دیجیتال^۳ تعبیر می‌شود. (۷)

مخازن، رسانه‌های اطلاعات هستند که اطلاعات (صحیح و غلط) را حفظ می‌کنند. مواردی همچون حافظه انسان، حافظه رایانه، رسانه‌های چاپی، نوارها، دیسک‌ها و نظایر اینها جزو مخازن می‌باشند. این مخازن بایستی آشیانه‌گذاری شوند. (ذخیره‌سازی در فایل)

حاملین، اشیاء یا سیستم‌های ارتباطی اطلاعات همچون گفتگوهای رودرو و سیستم‌های پستی را از مکانی به مکان دیگر منتقل و یا ارسال می‌کنند. سیستم‌های ارتباطات راه دور نقطه به نقطه، رسانه‌های پخش و شبکه‌های رایانه‌ای همچون اینترنت و شبکه‌های جمعی حسگرها

1 . Analyst - Policymacer Relations

2 . Sensors

3 . Digital agants

ابزارهایی هستند که اطلاعات را از اشیای دیگر و محیط به عنوان یک مجموعه استخراج می‌کنند. برای مثال حسگرهای انسانی، دوربین، میکروفون، اسکنر، رادار و ضبط‌کننده‌ها وسایلی هستند که اطلاعات را در مخازن قرار می‌دهند و شامل پردازش‌های انسانی، ضبط صوت و دیسک‌نویس‌ها می‌شوند.

پردازشگرهای اطلاعات، عواملی هستند که اطلاعات را دستکاری می‌کنند و شامل افراد، میکروپروسسورها و نرم‌افزار و سخت‌افزارهای رایانه‌ای می‌شوند.

منابع اطلاعاتی در عصر اطلاعات با دو ویژگی حسگرها و عوامل دیجیتال، زیرساختار اطلاعات را در موضوعات جدید عصر اطلاعات (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی) فراهم می‌سازند؛ که از آن جمله می‌توان به زیرساختارهای اطلاعات جمعی، اطلاعات مالی، اطلاعات دفاعی، اطلاعات ملی و در نهایت زیرساختار اطلاعات جهانی^۱ اشاره نمود. (۱۸) دو. ارزش‌گذاری بر منابع عصر اطلاعات:

ارزش منابع اطلاعات دو مؤلفه اصلی در عصر اطلاعات دارد که عبارتند از ارزش مبادله و ارزش عملیاتی. در ارزش مبادله سطح تأثیرگذاری منبع، صحت و درستی و قابلیت درک آن برای تصمیم‌ساز، درجه‌بندی آن را مشخص می‌سازد. (۹)

ارزش عملیاتی را منفعتی که از به کارگیری آن منبع به دست می‌آید، تعیین می‌کنند. ارزش یک منبع الزاماً برای دو طرف به یک اندازه نیست. برای هر بازیگر خاص، ارزش عملیاتی یک منبع به شش عامل وابسته است: علائق و تعهدات بازیگر، قابلیت‌های در دسترس بودن آن منبع، قابلیت دسترسی آن منبع برای دیگر بازیگران، جامعیت منبع و زمان آن. (۱۰) سه. بازیگران عصر اطلاعات:

بازیگران عصر اطلاعات را می‌توان به دو بازیگر اصلی تقسیم کرد: بازیگر تهاجمی که به عملیات علیه منبع اطلاعات خاصی دست می‌زند و بازیگر دفاعی که هدفش دفاع در مقابل تهاجم است. در عصر اطلاعات بازیگران تهاجمی و تدافعی بر اساس منابع پنج‌گانه، در حوزه فعالیت جنگ نرم^۲ (جنگ رایانه‌ای) قرار گرفته است. در این حوزه بازیگران بر اساس

1 . Global information Infrastructure

2 . Softwar

اطلاعات رایانه‌ای^۱ کنترل گردیده و با ایجاد اختلال در ارتباطات و جلوگیری از دسترسی حریف به اطلاعات سعی در تغییر توازن اطلاعات^۲ به جهت تغییر دانش برای مهاجم و یا مدافع دارند. در این حوزه بازیگران به نیروهای داخلی (کارمندان، کارمندان اسبق، پیمانکاران و تمامی کسانی که دسترسی داخلی به منابع اطلاعات یک سازمان دارند)، هکرها (استراتژی رخنه رایانه‌ای)، جنایت‌کاران سازمان‌یافته (دلالتان اطلاعات و فروشندگان نرم‌افزارهای خصوصی)، شرکت‌ها (به جهت جستجوی اسرار رقبا و یا سرقت اسرار تجاری آنها از طرق غیرقانونی)، ادارات دولتی (ادارات پلیس، آژانس‌های اطلاعات که جزو بازیگران تهاجمی برای برقراری امنیت جهانی می‌باشند) و تروریست‌ها (تروریسم رایانه‌ای^۳ که دربرگیرنده هرگونه نفوذ و اخلال رایانه‌ای علیه شبکه‌های رایانه‌ای و اینترنتی یک سازمان یا کشور می‌باشد)، تقسیم می‌شوند. (۱۱)

چهار. کاهش جامعیت:

جامعیت منابع اطلاعاتی و خود اطلاعات در عصر اطلاعات با سه رویکرد اخلال، نفوذ و جعل، دستخوش تغییر و تحولات شدیدی می‌شود. در اخلال محتوی منابع اطلاعاتی همچون اسناد، سوابق حساب بانکی و صفحات وب، جدول‌های خط سیر شبکه تغییر می‌یابد و از بین رفتن جامعیت باعث عدم دسترسی به خدمات می‌شود. در نفوذ، به فضای اطلاعات دفاع توسط جاسوسی‌ها، هکرها و دیگر اشخاص غیرمجاز اشاره می‌شود. نفوذ می‌تواند رخنه‌ای (فیزیکی - مجازی) باشد که در آن جاسوس را وارد سیستم حریف کرده و یا نوعی جلب (فیزیکی - مجازی) باشد که در آن با منبع کردن یکی از عناصر، اجزاء یا اشخاص، آن سیستم را در راستای منافع خود هدایت می‌کنیم. در جعل، اشاره به عملیاتی است که به ایجاد اطلاعات کذب پرداخته و در آن جامعیت ابزار حامل اطلاعات پایین آورده می‌شود. مواردی همچون سرقت هویت، جعل و تقلب می‌تواند در دو رویکرد تغییر و مخدوش شدن، مطرح گردد. (۱۲)

1 . Computer Information

2 . Information Balance

3 . Cyber Terrorism

پنج. قدرت اطلاعات^۱:

قدرت اطلاعات که به آن پنجمین بعد قدرت (۱۳) و یا قدرت نرم گفته می‌شود، در عصر جدید خود را بر بخش‌های مختلف جوامع تحمیل کرده و برخی از زیرساخت‌های ابعاد دیگر قدرت را متحول ساخته است.

قدرت نرم یا قدرت اطلاعات عبارت است از توانایی دستیابی به خواسته‌های مطلوب از طریق جلب حمایت‌ها و توجیه به جای اعمال فشار. قدرت نرم بر خواست و عقاید و فرهنگ افراد استوار است. یکی از ابزارهای مهم قدرت نرم ارتباطات و تکنولوژی‌های ارتباطی است که در عصر اطلاعات در حال رشد و پیشرفت می‌باشد. (۱۴) قدرت نرم با داشتن پنج شرط قابلیت تحقق می‌یابد: ۱. در کنار قدرت نرم از قدرت سخت نیز استفاده شود. ۲. قدرت نرم در زمان ممکن و مناسب اعمال شود. ۳. در هنگام اعمال قدرت نرم حقوق سازمان‌های غیردولتی محترم شمرده شود. ۴. در قدرت نرم بحث یکجانبه‌گرایی و تک‌محوری مردود باشد. ۵. قدرت نرم بر افکار عمومی تأثیر می‌گذارد نه بر فیزیک جسمانی آنها.

شش. غلبه فضای مجازی بر فضای واقعی:

عصر اطلاعات، عصر و فضای مجازی است. کلیه ارتباطات در این فضای جدید شکل می‌گیرند. روابط از حالت صورت به صورت یا مکالمه‌های فرکانسی به صورت حضور در اتاق‌های مجازی و با تصویرسازی آنی^۲، این امکان را متصور می‌سازد که حداکثر افزایش کاربران در حداقل گنجایش و ظرفیت مکانی فراهم گردد. به عبارت بهتر ما درگیر صحنه‌های جدید، زیرساخت‌های جدید و انواع منازعه و نظارت‌های جدید از طریق فضای مجازی می‌باشیم.

در این فضا جنگ‌ها با روایت جنگ رایانه‌ای و جرائم در حوزه رایانه و اینترنت شکل می‌گیرند و سایت‌ها، وبلاگ‌ها و در یک کلام، رسانه‌های الکترونیکی، هم از نظر فضای فعالیت و هم مجموعه محتویات غلبه می‌یابند. (۱۵)

1 . Information Power

2 . online

هفت. آمادگی برای جنگ فرهنگی:^۱

در عصر اطلاعات جنگ و صلح، حمله و دفاع و شکست و پیروزی، معنایی جدید می‌یابند و امکان درک و مشاهده مرز فیمابین وجود ندارد. ضربه‌پذیری در این عصر به معنای از پای درآمدن نیست بلکه به معنای استحاله و در خدمت دشمن قرار گرفتن است. بنابراین مفاهیم جدید بایستی تصویرساز عصر جدید باشند. یکی از این مفاهیم، جنگ فرهنگی است؛ که در آن نیاز به طی شدن چند نسل برای تغییر فرهنگی متصور نمی‌باشد؛ بلکه در یک پروسه کوتاه‌مدت (حداکثر ۱۰ ساله) فرهنگ مسلط به پاره فرهنگ (ایجاد خرده فرهنگ و استحاله فرهنگی) تبدیل شده و فرهنگ مسلط مهاجم به جای آن می‌نشیند. رویکردی که تصویری وحشتناک از غلبه قدرت نرم بر کارکرد منطق بشری ارائه می‌کند. (۱۶)

هشت. حوزه‌های تهدید نوین:

هفت حوزه تهدید در عصر اطلاعات با کارکردهای ویژه آن قابل تصور است:

۱. حوزه ملی،^۲ دولتی و شهری: احتمال مخفی‌کاری در این حوزه از درصد پایینی برخوردار است، چرا که اطلاعات به صورت جریان آزاد در اختیار عموم مردم می‌باشد. بنابراین احتمال جاسوسی‌های فیزیکی در این حوزه کم می‌شود؛ اما ورود جاسوسی‌های الکترونیکی به دلیل شرایط مساعد فراهم می‌گردد. در این فضا افراد گمنام خطرناکتر از دشمنان شناخته شده می‌باشند.

۲. حوزه‌های نظامی:^۳ حفاظت الکترونیکی و بهره‌گیری از سیستم‌های حفاظتی همچون PKI^۴ در دستور کار قرار می‌گیرد و سیستم‌های حفاظت فیزیکی و انسانی کارایی خود را از دست می‌دهند. بنابراین تکنولوژی برتر حفاظت بالاتری را تأمین می‌کند.

۳. حوزه مجریان قانون:^۵ (سازمان‌های انتظامی و قضایی شامل ایترپول، نیروهای انتظامی، پلیس‌های محلی و مانند آن)

1 . Culture war
2 . National Scope
3 . Military
4 . Public key Infrastructure
5 . Law Enforcement

جمع‌آوری اطلاعات توسط این حوزه انجام می‌گیرد و هرچند این اطلاعات در جریان آزاد واقع نمی‌شوند؛ اما می‌توان با به کارگیری جنگ رایانه‌ای آنها را به دست آورد. از این‌رو فعالیت مداوم حوزه مجریان قانون در جنگ نابرابر رایانه‌ای به تصویر کشیده می‌شود.

۴. حوزه تجارت^۱: هیچ اطلاعاتی از مشتریان محفوظ نمانده و حتی اگر کارفرما بر آن اهتمام ورزد، به دلیل وجود نفوذگرهای قوی، تهدید آشکارسازی تجارت جلوه می‌کند.

۵. حوزه علمی و تحقیقاتی^۲ (پروژه‌ها و آموزش): در این حوزه کشورهای صاحب علم و تکنولوژی، اطلاعات خود را تحت شرایط خاص به فروش رسانده و روابط خاص می‌تواند در قیمت‌گذاری آن مؤثر باشد. از این‌رو جنگ علم^۳ به کشورها و دولت‌ها تحمیل می‌گردد.

۶. حوزه سازمان‌های غیردولتی^۴: سازمان‌های غیردولتی خود به جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات دست زده و به عنوان منبع اطلاعات طبقه‌بندی‌شده عمل می‌کنند. از این‌رو اطلاعاتی که باید حفاظت شود تا برای عموم قابل دسترس نباشد، زمینه‌های تهدید جدیدی را فراهم می‌کند.

۷. حوزه‌های مدنی، صنعتی و مذهبی^۵: تکرر سایت‌های حقیقی و حقوقی و ترسیم تفکرات، معاملات و قومیت‌های بدون مرز می‌تواند کانال انتقال اطلاعات فراوان و ایجاد هیجانات ملی، صنعتی و حتی مذهبی گردد. در این خصوص حوزه‌های تأثیرگذار در جنبش‌های اجتماعی بار امنیتی تهدیدزا برای کشورهایی دارند که یکدستی نژادی، قومی و حتی یکدستی در رویکردهای تولیدی و تجاری در آنها مشهود می‌باشد. (۱۷)

نه. رابطه تحلیل‌گر اطلاعات در سیستم آگاهی‌دهی سریع اطلاعات^۶ با سیاست‌گذار: فرم‌دهی اطلاعات به صورت سیستم آگاهی‌دهی سریع اطلاعات (۱۸) و دسته‌بندی متناسب با درجه‌بندی حقیقی وقایع، می‌تواند ترسیم‌کننده رابطه جدیدی بین تحلیل‌گر و سیاست‌گذار باشد. لذا تحلیل‌گران در عصر جدید باید به نکات ذیل توجه کنند:

1 . Business

2 Academic

3 . Science war

4 . Wgo: Non Government organization

5 . Relcigions & clans

6 . RfK: Rapid knowledge Information

۱. زمان در عصر اطلاعات بعد مهمی برای تحلیل و تحلیل گر می باشد.
۲. هنگام جستجو داده ها نباید به رمز باشند.
۳. روش های تحقیق و آموزش باید متناسب با عصر اطلاعات انتخاب شود.
۴. تعقیب و پاسخگویی و پرسش و پاسخ به یک بخش بسته و ایزوله محدود نشده و باید در همه حوزه ها تعمیم یابد.
۵. امکان همکاری دیگر تحلیل گران و نظریه پردازان در حوزه ها و محیط های مختلف (فضای مجازی) فراهم باشد.
۶. در بسیاری از موارد نکات کوچک و جزئی نسبت به موضوعات بزرگتر از اهمیت بیشتری برخوردارند.
۷. کشف پاسخ صحیح یا به کارگیری سناریوی پرسش و پاسخ که حکم پل ارتباطی بر روی شکاف فیما بین کشف پاسخ اطلاعات و به کار بردن آن (در شرایط واقعی) را داراست، در دستور کار قرار می گیرد.
۸. تکنیک ها و روش های پرسش و پاسخ بر نحوه سازماندهی، دریافت، آنالیز، دسته بندی، برقراری ارتباط بین اجزاء و پاسخگویی به جهت ویژگی های فضای مجازی و اینترنتی از پیچیدگی های مختلف و متعددی برخوردار است.
- بنابراین می توان گفت رابطه تحلیل گر و سیاست گذار بر روابط شبکه ای و ترکیب تحلیل های چندگانه بنا می گردد.

ب. کارکردهای اطلاعات استراتژیک

اگر اطلاعات استراتژیک به معنای اطلاعات برآورد شده منسجم و فراگیر در همه جنبه های درازمدت و کنونی امنیت ملی در نظر گرفته شود، می توان گفت این نوع اطلاعات، ارتباط ویژه ای با تصمیم ساز استراتژیک، و فرموله کردن و اجرای سیاست و استراتژی در سطح ملی خواهد داشت. (۱۹)

در این صورت اطلاعات استراتژیک به اطلاعات ارزیابی شده در چارچوبی منسجم و فراگیر اطلاق می شود که می تواند تمامی جنبه های زمانی و مکانی امنیت ملی یک نظام را در برگیرد.

بر این اساس می توان کارکردهای اطلاعات استراتژیک در عصر اطلاعات را به صورت ذیل برشمرد:

یک. آینده پژوهی (پیش بینی روش های آتی).

اطلاعات استراتژیک در عصر اطلاعات بر دو حوزه اساسی یعنی اطلاعات برآوردی^۱ و اطلاعات هشداردهنده^۲ متمرکز می گردد. در اطلاعات برآوردی، ارزیابی با نگاه به آینده و داوری پیش بینانه ارایه و سعی می شود تحولات آینده اجتماع در محیط ها و موضوعات امنیت ملی پیش بینی و نتایج آن تحلیل گردد. هدف از اطلاعات برآوردی آن است که بدانیم چه چیز ممکن است اتفاق بیافتد؟

در اطلاعات هشداردهنده، برجسته نمودن تهدیداتی که منافع ملی را به خطر می اندازد، به منظور اقدام مؤثر مد نظر می باشد. هدف از اطلاعات هشداردهنده آن است که ببینیم آیا یک رویداد در حال وقوع است؟

بنابراین در کنار رابطه ترکیبی محصول - مشتری، بُعد زمانی هم مطرح می باشد. در سطح اطلاعات استراتژیک دو زمان حال و آینده به تصویر کشیده می شود. زمان حال عموماً بر حسب ماه سنجیده می شود. آینده به مفهوم هشداردهندگی عموماً حدود دو سال در نظر گرفته می شود و آینده مربوط به تصمیمات در سطح سیاست گذاری گسترده و توسعه توانمندی ها، معمولاً دو تا پنج سال را دربرمی گیرد. (۲۰) در محور آینده پژوهی در عصر اطلاعات، این مسأله که چقدر گذشته و حال در تحلیل آینده تأثیر دارد، دارای اهمیت اساسی می باشد.

دو. شکل دهی به اندیشه های اولیه در پشتیبانی مستقیم از حوزه سیاست گذاری.

تحلیل گر اطلاعات استراتژیک، در حوزه سیاست گذاری با کارشناسی اساسی و عمیق، اخبار دارای منابع کامل و دقیق را برای تولید ارزیابی هایی که ارزش افزوده مشخص برای

1 . Estimative Intelligence

2 . Warning Intelligence

تلاش‌های سیاست‌گذاری به منظور حفظ و پیشبرد منافع امنیتی کشور را فراهم می‌سازد، به کار می‌برد. (۲۱) برای تحقق این امر، تولیدکنندگان اطلاعات استراتژیک باید منحنی یادگیری^۱ و چرخه‌های تصمیم‌گیری^۲ سیاست‌گذاران را در عصر اطلاعات شناسایی و با بالابردن کارایی خود، آنها را در امر تصمیم‌سازی پشتیبانی نمایند.

سه. رضایتمندی مشتری (ایجاد رابطه بین تحلیل‌گر و مشتری).

نمادهای آینده‌نگر و شاخص‌های ترکیبی آینده‌نگر، رابطه تحلیل‌گر و مشتری را مشخص می‌سازند. برای ایجاد رضایتمندی مشتری تحلیل‌گران اطلاعات استراتژیک باید خود را ملبس به ویژگی‌هایی نمایند که از آن جمله است:

۱. در مورد فرایند سیاست‌گذاری کسب آگاهی کنند و مشتریان کلیدی سیاست‌گذاری امنیت ملی را به خوبی شناسایی و درک نمایند.
۲. صرفاً بر اساس حقایق عینی و مسلم در مورد مسایل پیچیده حکم کنند و تعصبات اساسی و ناخودآگاه خویش را در این امر دخالت ندهند.
۳. کنترل خطرات دوگانه تعصب ذاتی و ادراکی هنگام تولید اطلاعات استراتژیک و پیش‌بینی نتایج نامطمئن، نیازمند شرکت فعال در ساختار تحلیلی و نیز در تفکر گروهی و انتقاد جدی از خود است.
۴. تلاش برای متقاعدکردن سیاست‌گذاران ارشد در این مورد که واحد تولید اطلاعات کار خود را در ارزشیابی شواهد به نحو کامل انجام داده و نبود اطلاعات کافی، اختلال در نوع اطلاعات را حادث گردیده است.

چهار. کمک به تصمیم‌گیری در سطحی یکپارچه و مشترک.

اطلاعات استراتژیک در عین حال که اغلب محصولی در جهت سطح خاصی از تصمیم‌گیری تعریف می‌شود، شامل فعالیت هماهنگ‌سازی نیز هست. اما سطح این اطلاعات، با موضوع تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی استراتژیک و صورت‌بندی و اجرای سیاست‌ها و

1 . Learning Curves

2 . Decision Cycles

استراتژی در سطح ملی سر و کار دارد. بنابراین، کارکرد ویژه اطلاعات استراتژیک در ارتباط با مقوله‌ای به نام تصمیم است.

امروزه در دنیا تصمیم‌سازان در تلاش هستند تا بدانند افرادی که بازیگران مؤثری در کشورها، سازمان‌ها یا گروه‌های ایدئولوژیک هستند، از چه ویژگی و توانایی‌هایی برخوردار می‌باشند. مسأله‌ای که در اطلاعات استراتژیک از اهمیت بسزایی برخوردار است، مکانیزم تأثیرگذاری این نوع اطلاعات بر حوزه تصمیم‌سازی است. به بیان دیگر اطلاعات استراتژیک بایستی در تصمیم‌ساز باور استراتژیک ایجاد کند و او را به اعمال و اجرای تصمیم به صورت قاطع متقاعد سازد. (۲۲)

پنج. برآورد ریسک‌پذیری فعالیت‌های آتی.

از دیگر کارکردهای اطلاعات استراتژیک، برآورد خطرپذیری فعالیت‌های آتی است که از آن به ریسک‌پذیری تعبیر می‌شود. در این رویکرد ضمن شناسایی نقاط قوت و ضعف درونی خود و فرصت‌ها و تهدیدات بیرونی، استراتژی‌های حاصل آمده با تخمین و برآورد خطرپذیری مشخص می‌گردد. بهره‌گیری از روش SWOT (۲۳) در برآوردهای اولیه در تنظیم استراتژی برتر مفید می‌باشد. در عین حال از دهه ۱۹۹۰، ترازیبی^۱ در برآورد صحیح ریسک‌پذیری به کمک اطلاعات استراتژیک آمد. (۲۴) هدف مهم در ترازیبی شناسایی نمونه‌هایی از «بهترین اقدامات»^۲ بوده است. ترازیبی که از کانون شرکت‌های تجاری شروع و هم‌اکنون در انواع سازمان‌ها و حتی نظام‌های سیاسی کاربرد دارد، به دو دسته تقسیم می‌شود. ترازیبی فرایند^۳، که عبارت است از مقایسه فعالیت‌ها و سیستم‌های مورد استفاده و ترازیبی عملکرد^۴ (هدف) که بیشتر بر پیامدها تأکید دارد. می‌توان گفت که ترازیبی، یادگیری از طریق مقایسه را میسر می‌سازد، چالش‌های رقابتی اجتماعی را برآورد می‌کند، به پشتیبانی از تدوین هدف‌ها کمک می‌نماید و در یک جمله، برآورد ریسک‌پذیری فعالیت‌های آتی را فراهم

1 . benchmarking

2 . Best practice

3 . Process bench marking

4 . Performanccecrget benchmarking

می‌آورد. در عین حال یک شرط اساسی در ترازایی باید رعایت شود و آن این است که سازمان به صورت ارگانیک نگاهی شود و نه مکانیکی. شش. جهت‌گیری‌های اطلاعات استراتژیک.

یکی دیگر از کارکردهای اطلاعات استراتژیک جهت‌گیری‌های آن است. تا قبل از عصر اطلاعات، جهت‌گیری اطلاعات استراتژیک بر اساس مفهوم اطلاعات^۱، سمت و سوی سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی را در خصوص منافع نظامی و امنیتی کشورها تأمین می‌کرد. اما در عصر اطلاعات با یک پارادوکس واژه‌ای روبرو شویم و آن تغییر جهت اطلاعات استراتژیک^۲ به دانسته‌های استراتژیک^۳ است. هرچند در نگاه اول به نظر می‌رسد حوزه عمل و فعالیت دانسته، محدودتر باشد؛ اما می‌توان دانسته استراتژیک را مجموعه‌ای ترکیبی، سازوار و منعطف از گرایش‌ها، تجارب، داده‌ها، ارزش‌ها و مهارت‌ها دانست که پس از انقلاب اطلاعاتی و ورود به عصر اطلاعات معنی و مفهوم یافته است. این در حالی است که اطلاعات استراتژیک مفهومی قدیمی‌تر و مستقل در حوزه‌های نظامی و اطلاعات می‌باشد.

همچنین اطلاعات استراتژیک در چارچوب مفاهیم مربوط به امنیت ملی تعریف می‌شود؛ اما دانسته‌های استراتژیک با سطوح سیاسی و پایین‌تر از آن مرتبط است. (۲۵) با تغییر و گسترش حوزه‌های امنیت ملی و برجسته‌شدن حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و حتی زیست‌محیطی در مقابل نظامی، به نظر می‌رسد رویکرد پیش گفته به صورت مدار خطی ذیل از مدیریت اطلاعات استراتژیک به سمت دانسته‌های استراتژیک در حال تکامل باشد:

مدیریت اطلاعات استراتژیک ← دانش استراتژیک ← دانسته‌های استراتژیک

از این‌رو در جهت‌گیری‌های جدید اطلاعات استراتژیک، دانسته استراتژیک سطح وسیع‌تری از نیازهای امنیتی کشور را دربرگرفته است.

1 . Intelligence
2 . Strategic Intelligence
3 . Strategic Information

ج. چالش‌های کارکردی اطلاعات استراتژیک در عصر اطلاعات

مسایلی چون فنا و بقاء، جنگ و صلح، امنیت و تهدید، مفاهیم اساسی و به عبارتی هسته مرکزی مباحث اطلاعات استراتژیک را تشکیل می‌دهند. از این‌رو به طور خلاصه می‌توان گفت که تحول در اطلاعات استراتژیک، تحول در روش‌های پژوهشی نسبت به مفهوم قدرت و تجلی قدرت در یک سازمان، گروه و حتی یک فرد می‌باشد. در عین حال آنچه در هر دو دوره (قبل از عصر اطلاعات و عصر اطلاعات)، ثابت مانده، همان عناصر اصلی اطلاعات استراتژیک یعنی ارزیابی از میزان تهدیدات دشمن، میزان توانمندی‌ها و از همه مهمتر شیوه‌های جمع‌آوری اطلاعات است به گونه‌ایی که امکان غافلگیری را از دشمن سلب نماید، و در صورت ناگزیرشدن به مقابله، امکان غافلگیری حریف را در حد لازم و ممکن افزایش دهد. بنابراین چنانکه شرمن کنت بیان می‌کند: «اطلاعات استراتژیک دانشی است که مبنای روابط خارجی ملت‌ها در زمان جنگ و صلح می‌باشد.» از این‌رو موضوع اطلاعات استراتژیک مربوط به حوزه امنیت است و چنانچه این حوزه گسترش کارکردی و مفهومی یابد، اطلاعات استراتژیک نیز مشمول این گسترش سطح کارکردی و مفهومی خواهد شد.

۱. چالش در نوع اطلاعات

در دوره‌ای که ویژگی آن توزیع اطلاعات است و اکثر تخصص‌ها در بخش خصوصی قرار دارد، اطلاعات مفهومی تناقض‌آمیز می‌باشد که ما را با دو دسته اطلاعات باز و بسته روبرو می‌سازد. اطلاعات باز حوزه‌های میان دانش و فن‌آوری را شامل می‌گردد و حوزه بسته ما را با اطلاعات طبقه‌بندی دولتی مواجه می‌سازد.

ایده فن‌آوری، اطلاعات بهنگام، اطلاعات به مقدار کافی، به روز بودن اطلاعات، اطلاعات کمکی (امکان جستجو و بازیابی اطلاعات به صورت Online) و مانند آن، محورهایی هستند که از یک طرف حوزه دانستن را به تصویر می‌کشند و جوامع را در برابر حق دانستن به جوامع پرسشگر و پی‌جوی تبدیل می‌کنند و از طرف دیگر حوزه اطلاعات طبقه‌بندی را که منافع امنیتی کشور را به خطر می‌اندازد (در صورت افشا)، مشخص می‌کنند. از آنجا که داده‌های

اولیه در منابع آشکار^۱ به وفور یافت می‌شود و سیستم‌های تحلیل‌گر شخصی و نرم‌افزاری نیز به راحتی در خدمت افراد درآمده، ترسیم خط تفکیکی بین اطلاعات خام^۲ و اطلاعات خاص^۳ و یا اطلاعات غیرطبقه‌بندی و طبقه‌بندی‌شده متصور نمی‌باشد و این چالش افشای مداوم اطلاعات را به وجود می‌آورد.

۲. چالش در تولیدکننده اطلاعات

شاید بتوان گفت اساسی‌ترین تهدیدی که متوجه صلح و سعادت بشری است، ناشی از شکاف دائمی میان سیاست‌گذاران (صاحبان قدرت) با متخصصان و شرکای بخش خصوصی (صاحبان دانش) و بخش دولتی (اطلاعات طبقه‌بندی شده) است. بخش خصوصی (فن‌آوری اطلاعات) درصدد ایجاد جریان آزاد اطلاعات^۴ و روزآمدی آن برای سیاست‌گذاران و افکار عمومی می‌باشد، در حالی که اطلاعات طبقه‌بندی‌شده دولتی با ایجاد چرخه تخصصی جمع‌آوری^۵، تجزیه و تحلیل^۶، تولید^۷ و توزیع و انتشار^۸ اطلاعات روند تولید اطلاعات طبقه‌بندی‌شده را دنبال می‌کند و درصدد ایجاد سیستم‌های هوشمند دسترسی اولیه به اطلاعات حیاتی، ابزار تحلیل‌گر پیشرفته (ورژن‌های جدید) و تحلیل‌گران تخصصی در عصر اطلاعات است تا بتواند با بخش خصوصی رقابت منطقی داشته باشد.

۳. چالش در فضای تحلیل اطلاعات

-
- 1 . Open sources
 - 2 . Information
 - 3 . Intelligence
 - 4 . Open Information trend
 - 5 . Couention
 - 6 . Analysis
 - 7 . Product
 - 8 . Distribute

در عصر اطلاعات چالش فضای تحلیل به تغییر روند از فضای واقعی^۱ به فضای مجازی^۲ منجر شده است. تکنولوژی ارتباطی و اطلاعاتی جدید محیطی را ایجاد می‌کند که عموماً به فضای سایبری^۳ تعبیر می‌گردد. فضایی که به صورت تکنولوژیکی خلق شده و جهان مجازی^۴ مجازی^۵ نامیده می‌شود. در این فضا مرز سرزمینی منشأ اثر وجود ندارد و هیچ اقتدار و نظارت نظارت واحدی بر آن حکم نمی‌راند. تکنولوژی به کار گرفته شده در این فضا شبکه‌ای از نوع شبکه‌های الکترونیکی دارای معماری باز بوده و اساساً به صورت باز^۶ و قابل دسترسی در سطح عمومی طراحی شده است. کاربر آن عمومی و دارای تخصص و هوش به کارگیری داده‌ها می‌باشد. نوع معماری شبکه نیز بسته به موضوعات، قابل تغییر به حوزه‌های باز و عمومی، و بسته و تخصصی، دارای لایه‌های ضریب محیط‌های پیچ در پیچ و بدون راهنماست. شرایط تسهیل‌ساز برای دولت‌ها تا حدی میسر بوده و غالباً از روند تصمیم‌سازی آنها خارج و در اختیار اشخاص و گروه‌های حقیقی قرار داشته و منع‌کنندگی نهادی دولتی در آن کمتر مورد نظر می‌باشد. به بیان بهتر جهان مجازی، جهان بدون مرز و کنترل ملی است.

در چنین فضایی، بخش خصوصی بیشترین تأثیرگذاری را دارد و بخش دولتی باید خود را هم‌سطح افکار عمومی و کاربرها نماید تا بتواند زمینه‌های تحلیل و تأثیرگذاری را فراهم آورد. در این فضا مهره‌های مورد نظر سیاست‌گذاران، بی‌شبهت به بازی دومینو نیست و استقرار داده‌های مورد نیاز همچون کارت‌های دومینو می‌ماند که در صورت رعایت فاصله و محاسبه پیچ‌ها به بالاترین امتیاز (یعنی ۱۰/۰۰۰) دست می‌یابد، و در صورت خطا و هم‌پوشانی^۶ آنها، از امتیازها کسر می‌گردد. روند قبول تحلیل در فضای جدید توسط سیاست‌گذار نیز به عینه شبیه این رویکرد امتیازدهی می‌باشد که خود چالشی به نام فضای تحلیل اطلاعات را به وجود می‌آورد.

1 . Real Space
2 . Virtual Space
3 . Cyberspace
4 . Virtual World
5 . Open
6 . Overlap

۴. چالش در ابزار تحلیل

تا قبل از ورود به عصر اطلاعات، بخش‌های دولتی با در اختیار داشتن قدرت قبض و بسط تکنولوژی برتر، خود عملاً در مقام بهره‌گیری آخرین تکنولوژی‌ها و ابزارها برآمده و در مراحل دوم و سوم، آن را در اختیار بخشی از توده مردم قرار می‌دادند؛ اما در عصر اطلاعات اخبار مربوط به تکنولوژی‌های برتر تا حد زیادی از دست واحدهای دولتی خارج و عرصه واحدهای خصوصی گسترش یافته است. بنابراین در جریان سریع تحولات، در کنار جریان آزاد اطلاعات با جریان آزاد تکنولوژی و ابزار تکنولوژی نیز روبرو می‌باشیم.

از طرف دیگر تنوع ابزار تحلیل و کمبود کارشناسان دولتی در این حوزه، بستر بسته و محفوظ فن‌آوری اطلاعات در خدمت واحدهای دولتی را از قبضه کارشناسان دولتی خارج و کارشناسان خصوصی را نیز به این صحنه وارد نموده است.

بنابراین دو عامل گسترش سطح ابزار تحلیل توسط بخش خصوصی و پرورش کاربران تحلیل‌گر در این بخش، یکی دیگر از چالش‌های اطلاعات استراتژیک در عصر اطلاعات است.

۵. چالش در نوع مشتری

ایجاد فضای مجازی و یا جهان مجازی در تفکیک مشتری نیز ایجاد اشکال نموده است. در عصر اطلاعات دو بازیگر یا مشتری اساسی قابل تصور است. «مشتری واقعی»^۱ که با معرفی شناسنامه واقعی خود درصدد است تا از امکانات، ویژگی‌ها و مزیت‌های فضای جدید استفاده کند و «مشتری گمنام واقعی»^۲ که با معرفی کاذب خود سعی در بهره‌گیری از امکانات، ویژگی‌ها و مزیت‌های فضای جدید با گمنامی کامل دارد. هر دو مشتری تأثیر بسزایی در عصر اطلاعات دارند و اطلاعات استراتژیک برای هر دوی این مشتریان بدون حد و مرز واقعی مطرح می‌گردد؛ چرا که حضور تحلیل‌گران شخصی و خصوصی و ابزار تحلیل در دست این عناصر، می‌تواند آنها را به مشتری گمنام اطلاعات استراتژیک بدل سازد.

1 . Real Consumer

2 . Anonymous Consumer

۶. چالش در نوع تهدیدات

در عصر اطلاعات تهدیدات به دو دسته تهدیدات با تهدیدگر و تهدیدات بدون تهدیدگر تقسیم می‌شود.

منظور از تهدیدات با تهدیدگر، تهدیداتی است که در آن انگیزه، هدف، حوزه، دامنه، بازیگر، زمان و عامل تهدید مشخص می‌باشد و صحنه رقابت بین چند بازیگر کاملاً روشن و مشخص است. از آن جمله می‌توان به تهدیدات زیر در عصر اطلاعات اشاره کرد.

یک. واحدهای (کشورهای) شورشگری: منظور واحدها، کشورها و یا قدرت‌های نظامی‌ای هستند که با بازیگر اصلی (رقیب) قدرت مقابله روبرو نداشته (به دلیل ضعف تکنولوژی، نیرو، امکانات، طرح و برنامه) و با توجه به ناچیز بودن قدرت از رویکردهای غافلگیرانه جدید در فضای مجازی استفاده می‌کنند.

این واحدها از ویژگی‌هایی همچون بیگانه بودن با زندگی بین‌المللی، یکپارچگی نسبی و رهبران دیکتاتور یا کاریزما برخوردار بوده و به دلیل اتخاذ رویکرد تخصص‌محوری چنان پیشرفت می‌کنند که قادر به دستیابی به سلاح‌های خطرناک خواهند شد. برای نمونه می‌توان رژیم صدام حسین در عراق پس از جنگ دوم خلیج فارس (۱۹۹۱) را مثال زد.

دو. تروریسم نوین: در هدف‌شناسی تروریسم پیشین، تروریست‌ها اهداف سیاسی خاصی را در نظر داشتند، لذا بایستی نقش خود را آشکار می‌ساختند و همین امر انتقام‌گیری از آنها و کشورهای حامی آنها را امکان‌پذیر می‌ساخت؛ اما تروریسم جدید که از آن تعبیر به تروریسم انتحاری شده و احتمال می‌رود که در آینده به هرج و مرج طلبی منتهی گردد، از روی کینه‌توزی صرف و برای انتقام‌جویی صورت نمی‌گیرد. تروریسم نوین به جای کشتار جمعی، امکان اختلال جمعی را برجسته می‌سازد. (۲۶) این نوع تروریسم با ورود به فضای مجازی، تروریسم مجازی^۱ را شکل داده و بی‌تردید، در عصر حاضر می‌توان ادعا نمود که بین رسانه‌های گروهی و تروریسم ارتباط مشخصی برقرار گردیده که خود زمینه‌های تروریسم رسانه‌ای^۲ را در شکل جدید جهان مجازی به تصویر می‌کشد.

1 . Virtual Terrorisem

2 . Media Terrorisem

سه. جنایت سازماندهی شده: نوع پیشین جنایت سازماندهی شده به مافیای قاچاق و قاچاقچیان ملی و بین‌المللی باز می‌گشت؛ اما نوع جدید آن، جنایتی است که به وسیله ارگانی منظم و منسجم برای انجام نوعی عملیات قهرآمیز با دارا بودن تشکیلات سازمان یافته صورت گرفته و موضوعاتی همچون قاچاق (دولتی و سازمان یافته)، پولشویی، آدم‌ربایی (موارد تأثیرگذار بر حوزه ملی و بین‌المللی)، هواپیماربایی، تجارت اسلحه، مواد مخدر و جنگ‌های نیابتی (۲۷) را شامل می‌شود.

تهدیدات بدون تهدیدگر نیز تهدیداتی است که در آن انگیزه، هدف، حوزه، دامنه، بازیگر، زمان و عامل تهدید به صورت جمعی و موردی مشخص نباشد. این نوع تهدیدات فرزند واقعی عصر اطلاعات می‌باشند و ویژگی‌های خاصی دارند که آنها را از تهدیدهای صوری (با مشخص بودن تهدیدگر) جدا می‌سازد:

- دیرینه و درازمدت هستند و نه زودگذر و کوتاه مدت.
- الزاماً همانند تهدیدهای سنتی بی‌معنی نیستند.
- می‌توانند در صورت تحقق جبران‌ناپذیر باشند.
- در مقایسه با مسایل امنیتی سنتی آن قدرها به اعمال روش‌های یکجانبه حساس نیستند.
- فراروی قلمروی دولت معنا می‌یابند.
- برخلاف تهدیدهای امنیتی سنتی، نه خیلی ارزان و نه خیلی وحدت بخش‌اند. (۲۸)
- تهدیدهایی همچون تهدیدات شیمیایی، تهدیدات هسته‌ای جهانی (ابر بحران‌های هسته‌ای) و نظایر اینها، می‌توانند در لیست تهدیدات بدون تهدیدگر قرار گیرند. در این خصوص می‌توان به پاکت‌های حاوی پودر سیاه زخم اشاره کرد که کاملاً در زمره این نوع تهدیدات قرار می‌گیرد.
- با توجه به تهدیدات عنوان شده، یک چالش جدی برای اطلاعات استراتژیک دربرآورد تهدیدات به نوع تهدیدات، قصد، زمان و بسترسازی آنها برمی‌گردد.

نتیجه گیری

عصر اطلاعات به طور گسترده‌ای باعث کاهش اهمیت فاصله و مسافت می‌شود. ویژگی‌های عصر اطلاعات و کارکردهای اطلاعات استراتژیک چالش‌هایی را در شش حوزه اساسی ایجاد می‌کند که ماحصل آن شکاف میان سیاست‌گذاران و تولیدکنندگان اطلاعات استراتژیک می‌باشد. پرداختن به راه‌حل برای رفع این چالش‌ها، هم دربرگیرنده فرصت زمانی از تجربیات آینده برای درک و فهم کامل عصر اطلاعات می‌باشد و هم برآورد مقایسه‌ای در کارکرد دو بخش خصوصی و دولتی را در خصوص اطلاعات استراتژیک امکان‌پذیر می‌سازد. هرچند وظیفه این نوشتار توصیف و پردازش چالش‌های فراروی اطلاعات استراتژیک در عصر اطلاعات است؛ اما به عنوان یک پیشنهاد راهبردی برای کاهش و یا به حداقل رساندن شکاف میان سیاست‌گذار و بخش‌های مطرح‌شده، مبحث شرکت‌های مجازی و به تعبیری انجمن اطلاعات مجازی طرح می‌گردد. انجمن اطلاعات مجازی با حضور در فضای اطلاعات و اهتمام به جریان آزاد اطلاعات، ضمن برآورد تهدیدات در دو حوزه خصوصی و دولتی و با به کارگیری تمام امکانات بازیگران واقعی و گمنام واقعی و مشتریان واقعی و گمنام واقعی، می‌تواند دو حوزه اطلاعات غیرطبقه‌بندی و طبقه‌بندی را با به کارگیری ابزارهای جدید تحلیل، و ایجاد خطوط جهانی در تفکرات ملی ایجاد نماید. هرچند این تصور می‌تواند فرهنگ‌ها و تمدن‌های کوچک را متزلزل و تا حدی استحاله نماید، اما می‌توان امید داشت که با تکیه بر داشته‌ها، توانایی‌ها و استعداد‌های ملی بتوان در این عرصه وارد شد و به عنوان عضو انجمن در فضای مجازی جهان به بازیگری پرداخت. در غیر این صورت چالش‌های برشمرده‌شده می‌توانند تأثیر خود را بر رویکرد نظام‌های سیاسی و امنیتی کشورها علی‌الخصوص کشورهای جهان سوم بگذارند. بنابراین بایستی به این باور برسیم که در عصر اطلاعات هر فرد، گروه، سازمان و کشوری می‌تواند برای خود فضا و زمان بازیگری فراهم آورد و حوزه غافلگیری به خصوص در زمینه تهدیدات بدون تهدیدگر، به مراتب برجسته‌تر، حساس‌تر و کاراتر شده است.

یادداشت‌ها

1. See, Darling, Arthour.B, *CIA: The Instrument For State*, Pennsylvania: Park University, 1990.
۲. علینقی، امیرحسین (به اهتمام)، *نگاهی به مسائل امنیتی ایران*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، صص ۱۱۵ - ۱۱۴.
3. See, Green house., Steven, *The Germinate American Diplomacy*, Newyork Tmes, october 9. 1995.
۴. در خصوص دو انقلاب اختراع خط و گراورسازی می‌توان اذعان داشت که تقریباً هیچ اسنادی وجود ندارد.
۵. صدوقی، مرادعلی، *تکنولوژی اطلاعاتی و حاکمیت ملی*، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۰، ص ۳۱.
6. Davis, Jack, "Tensions in Analyst - Policy Maker Relations: Opinion, Facts & Evidence", *The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers*, Volume1, Number2, Sum, 2002 p. 1-3.
7. Perri, *E-governance: Styles of Political Judgment in the information Age Polity*, N.Y, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 33 - 34.
۸. دیننگ، دی.ای.، *جنگ اطلاعات و امنیت*، گروه مترجمان، تهران، انتشارات مؤسسه فرهنگی هنری پردازش هوشمند علانم، ۱۳۸۳، صص ۲۵ - ۲۴.
9. See, Permanent Select Committee on Intelligence, U.S. House of Rep Ic21: Intelligence Community in the 21st Centary, Washington D.C: U.S. Government Printing Office, 1996, pp. 256 - 277.
۱۰. ر.ک.، دیننگ، پیشین، ص ۲۸ - ۲۶.
۱۱. ضیایی‌پور، حمید، *جنگ نرم: ویژه جنگ رایانه‌ای*، جلد اول، تهران، انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۳، ص ۲۷ - ۱۵.
۱۲. دیننگ، دی‌آی، پیشین، ص ۴۰ - ۳۹.
۱۳. قدرت‌های چهارگانه عبارتند از قدرت‌های نظامی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی.
۱۴. نای. جوزف. اس، *قدرت نرم و مدیریت منازعه در عصر اطلاعات*، (گزارش تحقیقاتی) ترجمه حسن هادی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲، ص ۵.
۱۵. ر.ک.، ضیایی‌پور، حمید، پیشین، جلد ۱، ۲.
16. Albers, Davids. & John J.Garstka & Others, Network Centirc Warfare: DoD, C4ISR Cooperative Research Program Developing & Leveraging information, February 2000.
۱۷. برای محورهای تهدیدات به منبع زیر توجه شود:
- Kasrils, Ronald, *Information Peacekeeping: A Nobel Objective*, Minister for Intelligece Sevices Republic of South Africa Oss.net May 2002.
18. Prange, John, Making the Case for Advanced Question Answering, May 2004, p.2.

<http://www.icarda.org.may> 2004

19. National Strategic Intelligence Amandment Act 37 of 1998. p.3.

- www.info.gov.za/gazette/acts/1998/a37-98.pdf.

۲۰. کوارمبی، نیل. *فعالیت‌های پیش‌رو در زمینه اطلاعات جنایی استراتژیک*، (گزارش تحقیقاتی)، ترجمه

محمود کلاهچیان به اهتمام، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، ص ۱۱ - ۱۰

21. Davis, Jack. Ibid P.6

۲۲. کلهر، رضا، *اطلاعات استراتژیک: تصمیم‌گیری* (گفتگوی علمی)، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، ص

۱۱ - ۱۲

۲۳. Swot دربرگیرنده حوزه قوت‌ها (Strengths)، ضعف‌ها (Weaknesses) فرصت‌ها (Opportunities) و تهدیدات (Threats) می‌باشد.

24. *European Foundation For the Improvement of Living & Working Conditions*, Generating Strategic Intelligence, Hand Book of knoledye Society Foresitht, 2003, p. 76.

۲۵. کلهر، رضا، «مبانی اطلاعات استراتژیک»، *ماهنامه اطلاعات راهبردی*، سال اول شماره اول، خرداد ۱۳۸۲، ص

۴۳ - ۴۲

۲۶. اختلال جمعی را می‌توان اختلال در زیرساخت‌های مهم همچون قدرت، کنترل ترافیک هوایی، بانکداری ارتباطات از راه دور و تأسیسات حساس و حیاتی دانست.

۲۷. منظور از جنگ‌های نیابتی، اعمال تهدید توسط سازمان، واحد و یا کشور ثالثی است که با اجیر شدن توسط یکی از طرف‌های درگیری درصدد تخریب و انهدام سیستم‌های نظامی - دفاعی طرف مقابل برمی‌آید. جنگ‌های نیابتی در حال حاضر، حتی در حوزه سازمان‌های داخل کشور نیز مطرح‌اند.

۲۸. ترورتون، گری‌گوری. اف، *تجدید ساختار اطلاعات در عصر اطلاع‌رسانی*، ترجمه معاونت پژوهشی

دانشکده، تهران، دانشکده امام باقر(ع)، ۱۳۸۳، ص ۸۸ - ۸۶