

## مقالات علمی

دیدگاه تفسیری در کنترل استراتژیک

دکتر سیدمحمد اعرابی و سیدکاظم چاوشی

صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد

محمد دهقان منشادی و پروین پوررحیم

دولت الکترونیک و مبارزه با فساد

دکتر پروین دلیرپور

بررسی و شناخت مهم‌ترین عوامل بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور

(مطالعه موردی در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران)

دکتر سیدعلی اکبر احمدی و اصغر فردادنیا

بررسی تأثیرات شاخص‌های حکمرانی خوب و شاخص‌های فساد بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی

نادر مهرگان، اصغر مبارک و فیاض علیزاده

رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر گسترش قاچاق در ایران با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی

علیرضا رجبی پورمیدی

## گزارش‌های تخصصی

بررسی وضعیت مطالبات معوق شبکه بانکی کشور

علی کاوه‌فیروز و محمدرضا ایران‌نژاد

گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری در خصوص اجرای اصل «۴۴» و واگذاری شرکت‌های تابعه

حسن کاظمی و حمیدرضا خوشحالی

## مطالعات بین‌المللی

حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه

مشتاق حسین‌خان / ترجمه: شعبان نجف‌پور و محمدجواد حق‌شناس

## فصلنامه دانش ارزیابی

سال اول، شماره ۲، پاییز ۱۳۸۸

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: مصطفی پورمحمدی

جانشین مدیر مسئول: حسن صفرخانی

شورای سردبیری: دکتر حجت‌الله ایوبی، دکتر غلامحسین بلندیان، حسن صفرخانی، دکتر

حمیدرضا ملک‌محمدی

رئیس شورای سردبیری: دکتر غلامحسین بلندیان

### شورای علمی

دکتر حجت‌الله ایوبی، دکتر سیدعلی اکبر احمدی، دکتر کیومرث اشتریان، دکتر رکن‌الدین  
افتخاری، دکتر غلامحسین بلندیان، دکتر بهزاد پورسید، دکتر ناصر جمال‌زاده، دکتر محسن  
خلیجی، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی، دکتر حسن عابدی جعفری، دکتر  
سعیده لطفیان، دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی، دکتر نوروز هاشم‌زهی.

ویراستار علمی: غلامحسین همایونی

مدیر داخلی: حسین قلجی

همکاران این شماره: محمدجواد حق‌شناس، حسین علیپور، شعبان نجف‌پور

ویراستاران ادبی: نسیم ثانوی و ناهید عطاردی

صفحه‌آرایی: نسیم ثانوی

لیتوگرافی و چاپ: نقره‌آبی

طراحی جلد: مجید مقصودی و محمدجواد صلواتی تهرانی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

نقل مطالب با ذکر منبع مجاز است.

مسئولیت صحت مطالب و مقالات به‌عهده نویسندگان است.

تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور، طبقه دوم، معاونت پژوهشی

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی      تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

E-mail: [researchcenter.gio@gmail.com](mailto:researchcenter.gio@gmail.com)

پایگاه الکترونیکی: [www.gio.ir](http://www.gio.ir)

سخن مدیرمسئول ۵

### مقالات علمی

دیدگاه تفسیری در کنترل استراتژیک ۱۱

دکتر سیدمحمد اعرابی و سیدکاظم چاوشی

صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد ۳۱

محمد دهقان منشادی و پروین پوررحیم

دولت الکترونیک و مبارزه با فساد ۸۱

دکتر پروین دلیرپور

بررسی و شناخت مهم‌ترین عوامل بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور (مطالعه

موردی در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران) ۱۰۳

دکتر سیدعلی اکبر احمدی و اصغر فردادنیا

بررسی تأثیرات شاخص‌های حکمرانی خوب و شاخص‌های فساد بر رشد اقتصادی در

کشورهای اسلامی ۱۳۵

نادر مهرگان، اصغر مبارک و فیاض علیزاده

رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر گسترش قاچاق در ایران با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی

فازی ۱۷۱

علیرضا رجبی پور مبینی

### گزارش‌های تخصصی

بررسی وضعیت مطالبات معوق شبکه بانکی کشور ۱۹۷

علی کاوه فیروز و محمد رضا ایران‌نژاد

گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری در خصوص اجرای اصل «۴۴» و

واگذاری شرکت‌های تابعه ۲۱۵

حسن کاظمی و حمیدرضا خوشحالی

### مطالعات بین‌المللی

حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۳۵

مشتاق حسین خان/ ترجمه: شعبان نجف پور و محمدجواد حق‌شناس



### سخن مدیرمسئول

دیوان‌سالاری از دیرباز امری ضروری برای اداره جوامع بوده و همیشه باعث محرومیت گروه کثیری از مردم از حقوق خود، ایجاد طبقات ممتاز، بروز فساد و ویژه‌خواری، توزیع امکانات و امتیازات به صورت نامتوازن و نیز ایجاد و افزایش فاصله طبقاتی شده است. به بیان دیگر، دیوان‌سالاری به‌خودی‌خود تمرکز، تکاثر و انحصار قدرت به‌وجود می‌آورد.

در بسیاری از حکومت‌ها، اعتراضات، شورش‌ها و حرکت‌های براندازانه بیش از آنکه متوجه ساختار سیاسی و تفکر و فلسفه سیاسی حکومت باشد ناظر به رفتار دستگاه دیوانی و کارگزاران است. تعبیر حضرت رسول اکرم (ص) «الْمَلِكُ يَبْقَى مَعَ الْكُفْرِ وَلَا يَبْقَى مَعَ الظُّلْمِ» نیز این مفهوم را متذکر می‌شود. زیرا ثبات سیاسی و اجرایی و تداوم نظام سیاسی مرتبط با تلقی شهروندان از حاکمان و میزان رضایتمندی و احساس خوشبختی یا حداقل عدم آزرده‌گی روحی آنان از حکومت است.

نگاه مبتنی بر اصول، اهداف، آرمان‌ها و ارزش‌های متعالی در شرایطی خاص مانند زمان سلطه بیگانگان و دشمنان و تقابل با آنان، در نقاط عطف تحولات سیاسی و دگرگونی‌های عمیق اجتماعی و ... تعیین‌کننده است. اما در شرایط عادی نحوه عمل کارگزاران، میزان خدمت‌رسانی و پاسخ به نیازهای مادی و بهره‌مندی و رفاه شهروندان است که ذهن آنان را تصرف می‌کند و حساسیت آنان را برمی‌انگیزد و داوری، خرسندی و پذیرش یا مخالفت آنها را دامن می‌زند.

در این مقوله تحقیقات فراوانی انجام شده و شواهد و مستندات انبوهی وجود دارد. خوشبختانه آنچه به موضوع کنکاش و پژوهش ما و مجموعه تحقیقات متناسب با فصلنامه دانش ارزیابی ارتباط دارد پرداختن کارشناسانه و علمی به رفتار دیوانی، بررسی پیامد انحراف و عدم کارایی آن، افزایش میزان رضایت عمومی و حداکثرسازی تحقق مطالبات روزمره، جاری و عمومی شهروندان است. هرچند ساختارهای اداری و اجرایی همچون سایر عرصه‌های اجتماعی از رشد، پیچیدگی و بالندگی برخوردار شده اما اصول کارکرد، کارآمدی و بهره‌وری شاخص‌های مشخص و ثابتی دارد و در همین راستا روش و فنون بازرسی، نظارت و ارزیابی نیز از فضاهاى مشابهی ارتزاق می‌کند.

به‌طور اجمال، مراتب نظارت را می‌توان در مراحل پنج‌گانه زیر خلاصه کرد که در ارزیابی‌ها و نظارت‌های سنتی و کلاسیک تنها دو مرحله اول آن مدنظر بوده، اما امروزه در قالب رشد و تکامل دانش نظارت، بازرسی و ارزیابی گام‌های بعدی نیز مورد توجه قرار گرفته است. از این رهگذر، گام سوم که محور اندیشه‌های نوین نظارت و بازرسی بوده و بخش عظیمی از مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با دانش ارزیابی در این راستا می‌گنجد بر محور تلاش برای کارآمدسازی نهادهای اجرایی با توسل به نظارت و ارزیابی استوار است. گام چهارم که می‌توان آن را ارزیابی فرابخشی نامید به دنبال ارزیابی کارکرد نهادها در راستای یک خط سیر کلی و کلان است و گام پنجم عبارت است از برآورده کردن مطلوب‌ها و انتظارات غیرقابل گذشت شهروندان به‌عنوان یک هویت جمعی و کلی.

**گام نخست:** رسیدگی به شکایات و اعتراضات. در این مرحله، کنترل بازرسی جنبه واکنشی دارد.

**گام دوم:** بررسی ضوابط و اجرای مقررات و قوانین و مبارزه با فساد. در این حوزه رویکرد کنترل و بازرسی از رویکرد منفعل و واکنشی به رویکردی فعال تبدیل می‌شود اما آماج اصلی فساد است. کنترل و نظارت نیز در گذر زمان متحول و متکامل می‌شود. این گام، مبتنی بر شناسایی و مبارزه با فساد در دستگاه اداری است به‌نحوی که در این کنترل

تک‌بعدی، کاهش فساد هدف غایی نظام بازرسی و کنترل به‌شمار می‌رود. خلاصه اینکه، روندهای سنتی ارزیابی و نظارت، تک‌بعدی و فسادمحور است و در این روند کشف فرایندهای فاسد، نقض قوانین و عدم اجرای مقررات، محور اساسی هستند.

**گام سوم:** ارزیابی و کنترل جامع، کنترلی است که به کنترل فساد اکتفا نکرده و کنترل کارایی را نیز در کانون توجه قرار می‌دهد. از این مرحله به بعد، شاهد تولد و آمیزش ادبیات ارزیابی سیاست‌ها با کنترل و بازرسی کلاسیک هستیم. به این ترتیب ارزیابی نوین دارای دو رویکرد مکمل است: اول رویکرد کنترل فساد و دوم رویکرد کنترل کارایی. در جهان امروز صرفاً کنترل فساد کارآمد نبوده و مانع به هدر رفتن منابع ملی نخواهد بود از این رو کنترل کارایی مکملی مهم و اجتناب‌ناپذیر در این امر به‌شمار می‌رود.

**گام چهارم:** ارزیابی میزان همپوشانی و هم‌افزایی در جهت تأمین مقاصد کلان و فرابخشی. از ویژگی‌هایی که این گام نسبت به گام‌های پیشین دارد، توجه خاص و جامع به موضوعاتی است که مورد دغدغه برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی کشور بوده، ولی هیچ‌گاه به شکلی مبسوط و هماهنگ مورد توجه قرار نگرفته است. گام مذکور ضمن تبیین مشکلات و تنگناها، فرصت‌ها، چالش‌ها و هدف‌گذاری‌های مشخص به‌طور طبیعی متضمن ارزیابی میزان هماهنگی و یا همپوشانی‌های احتمالی در حین اجرای سیاست‌ها و برنامه‌هاست.

برای هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کلان مقرر شده مجموعه‌ای با نام اسناد ویژه (فرابخشی) در کنار اسناد بخشی تنظیم شود تا برای تهیه برنامه‌های سالیانه و بودجه‌های سنواتی در برنامه‌های توسعه ملاک عمل قرار گیرد. اما آیا این اسناد به‌درستی و هماهنگ مدنظر قرار می‌گیرند؟ آیا دستگاه‌های مورد اشاره در این رابطه هماهنگ بوده و به تعهدات فرابخشی خود در ارتباط با سایر دستگاه‌ها عمل می‌کنند؟ اینها سؤالاتی است که نظارت و ارزیابی در این گام، در پی پاسخ به آنهاست.

**گام پنجم:** تحصیل رضایت، ایجاد و ارتقای اعتماد و امید در میان مردم و افزایش کشش و جاذبه آنان به حکومت است.

از این رهگذر، روند جدید ارزیابی و کنترل بر محور فساد - کارایی استوار است که نه تنها با روندهای فاسد بلکه با روندهای ناکارآمد یا حتی کم کارآمد برخورد می‌شود. اما باید توجه داشت که رویکرد جدید رویکردی حساس بوده و در وهله اول نیازمند طرح و تدوین دقیق سنجه‌ها یا معیارهای کنترل کارایی محور است تا مانع تفسیر به رأی و استفاده ابزارگونه از آن شود. در این راستا، گذار از بازرسی سنتی به بازرسی دانش محور و تخصصی در پرتوی چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور از ملزومات این تحول به‌شمار می‌رود. از این رو، نقش تولید دانش، مدیریت دانش و تسهیم دانش در حوزه نظارت، بازرسی و ارزیابی بی‌همتا و ضروری است.

(بعونه و منه)

**مصطفی پورمحمدی**

مدیرمسئول فصلنامه دانش ارزیابی



# مقالات علمی



## دیدگاه تفسیری در کنترل استراتژیک

دکتر سیدمحمد اعرابی\* و سیدکاظم چاوشی\*\*

هدف اصلی کنترل استراتژیک، حفظ پویایی و بقای پایدار سازمان است و این مهم از طریق ارزیابی مستمر برای، اثربخشی و هماهنگی استراتژیک سازمان تحقق می‌یابد. با توجه به اینکه کنترل استراتژیک، کنترل در سطح مفهومی و ذهنی است، اجزاء فرایند آن نیز متعلق به سطح مفهومی و ذهنی هستند؛ بنابراین تفسیر و ادراک در آن، جایگاه ویژه‌ای می‌یابد که لازم است به صورت جداگانه و مبسوط به آن پرداخته شود. مقاله حاضر با مروری بر ادبیات موجود، الگوی کنترل استراتژیک را با دیدگاه تفسیری ارائه می‌دهد. فرایند کنترل استراتژیک، شامل چهار مرحله تعیین موضوع کنترل، پویا و پایش محیط، تحلیل و تفسیر داده‌های جمع‌آوری شده و ارائه پاسخ و عکس‌العمل مناسب است. همه این چهار مرحله تحت تأثیر ادراک سازمان از محیط داخلی و خارجی خود است. در این مقاله دو ویژگی عدم اطمینان (ترکیبی از پویایی و پیچیدگی) و سخاوتمندی محیطی درک شده را بررسی و در مورد زمینه‌های داخلی نیز به چهار مؤلفه استراتژی، ساختار، منابع و سطح عملکرد اشاره کرده‌ایم. از این چهار مؤلفه تأثیر دو مؤلفه سطح عملکرد و نوع استراتژی را بر فرایند تفسیر موضوعات کنترل تشریح نموده‌ایم. نوآوری این مقاله آن است که دیدگاه تفسیری را به فرایند کنترل استراتژیک وارد و ملاحظاتی کلی را برای عاملان و پژوهشگران عرصه مدیریت استراتژیک به ویژه علاقه‌مندان به مباحث کنترل و تغییر استراتژیک ارائه می‌کند. هر یک از این ملاحظات می‌توانند در تحقیقات بعدی مورد بررسی دقیق‌تر قرار گیرند.

**کلیدواژه‌ها: کنترل استراتژیک؛ نظارت و بازرسی؛ پویا و پایش؛ دیدگاه تفسیری**

---

\* استاد دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی.

\*\* عضو هیئت علمی جهاد دانشگاهی؛

## مقدمه

تحقیقات نشان داده‌اند، عملکرد سازمان‌هایی که به مدیریت استراتژیک می‌پردازند بیشتر و بالاتر از سایر سازمان‌هاست. دستیابی به یک حلقه ارتباطی مناسب بین محیط یک سازمان و استراتژی، ساختار و فرایندهای آن سازمان آثار مثبتی بر عملکرد آن دارد (هانگر و ویلن، ۱۳۸۱: ۱۸). تدوین، اجرا و کنترل استراتژی سه بخش به هم وابسته الگوی جامع مدیریت استراتژیک هستند که هر کدام بدون دیگری مؤثر نبوده بلکه ترکیب این سه بخش موجب اثربخشی خواهد شد (همان: ۲۲). هدف اصلی کنترل استراتژیک، حفظ پویایی و بقای پایدار سازمان است و این مهم از طریق ارزیابی مستمر برای، اثربخشی و هماهنگی استراتژیک سازمان تحقق می‌یابد. مقصود از ارزیابی مستمر برای استراتژیک، اطمینان از صحت مأموریت، ارزش‌ها، چشم‌انداز سازمان و اهداف استراتژیک در مرحله تدوین (اگر استراتژی‌ها تدوینی<sup>۱</sup> باشند) و پس از آن در طول زمان است. ارزیابی اثربخشی استراتژیک با هدف اطمینان از اثربخشی بالقوه استراتژی‌های تدوین شده و حفظ اثربخشی آن در طول زمان، صورت می‌گیرد. هدف از ارزیابی میزان هماهنگی استراتژیک، اطمینان از وجود یکپارچگی استراتژیک و هماهنگی افقی (درونی و بیرونی) در فرایند تدوین، اجرا و کنترل و نیز هماهنگی عمودی بین استراتژی‌های سازمان، مانند هماهنگی بین سطح استراتژیک و عملیات است.

فرایند کنترل شامل تعیین موضوع ارزیابی و نظارت، تعریف معیارهای ارزیابی، ارزیابی موضوع کنترل بر مبنای معیارهای تعریف شده و اعمال اصلاحات و تعدیلات در صورت لزوم است. با توجه به اینکه کنترل استراتژیک، کنترل در سطح مفهومی و ذهنی است، اجزای فرایند آن نیز به سطح مفهومی و ذهنی تعلق دارد؛ لذا تفسیر و ادراک در آن جایگاه ویژه‌ای می‌یابد که لازم است به صورت جداگانه و مبسوط به آن پرداخته شود. مقاله حاضر با مروری بر ادبیات موجود، سعی در بررسی جایگاه و نقش دیدگاه تفسیری در کنترل استراتژیک دارد.

## ۱ فرایند کنترل استراتژیک

برای انجام دادن یک ارزیابی استراتژیک، لازم است تصمیم گیران به جمع آوری داده‌ها بپردازند، آنها را درک کنند و با معیارهای از پیش تعیین شده و یا اهداف آرمانی، آنها را تطبیق داده و سپس به نحوی به آن پاسخ دهند. این فرایند، ذاتاً تفسیری است و این تفسیر چیزی فراتر از تحلیل ساده داده‌هاست. این یک فعالیت حساس است و به مهارت بالایی نیاز دارد که فعالان سازمانی سعی در معنا دادن به داده‌های فاقد نظم می‌کنند. تحلیل رسمی، قضاوت مدیریتی، درک شهودی و پردازش اجتماعی اطلاعات به اعضای سازمان‌ها کمک می‌کند تا جهان پیرامون خود را درک کنند (Julian and Scifres, 2002).

دفت (۱۳۸۷) و جولیان و سیفریس (۲۰۰۲)، کنترل استراتژیک را یک فرایند تفسیری با سه مرحله در نظر می‌گیرند؛ این سه مرحله عبارت‌اند از: پویش<sup>۱</sup> و پایش<sup>۲</sup> [محیط]، تحلیل و تفسیر آن و ارائه پاسخ و عکس‌العمل مناسب به آن (Ibid.). پویش و پایش عوامل متنوع در محیط‌های داخلی و خارجی، اولین مرحله از مراحل کنترل استراتژیک را تشکیل می‌دهد. در مرحله بعد، یعنی تحلیل و تفسیر داده‌ها، اعضای سازمان به داده‌ها معنا می‌بخشند. بسته به نتایج مرحله دوم، سازمان به اقدامی دست می‌زند و یا پاسخی می‌دهد. این پاسخ می‌تواند، به تناسب میزان انحراف ادراک شده، برای تثبیت و یا تغییر جهت استراتژیک سازمان باشد (Ibid.). به نظر می‌رسد این نویسندگان مرحله تعیین موضوع کنترل استراتژیک را به عنوان مرحله‌ای مستقل، از قلم انداخته‌اند. زیرا یکی از مهم‌ترین موضوعات در کنترل استراتژیک، تشخیص دقیق موضوع مورد کنترل و نظارت است. البته سایر محققان به بسط این مرحله پرداخته و رویکردهای متفاوتی را ارائه نموده‌اند که بعضاً این رویکردها باهم همپوشانی نیز دارد. برای مثال، لورنژ و همکاران (۱۳۸۵)، به دو دسته رویکرد کنترل استراتژیک تدریجی (کنترل مراکز مسئولیت، کنترل براساس ارزیابی

---

1. Scanning  
2. Monitoring

عوامل حیاتی موفقیت، رویکرد مدیریت ظهور جنبه‌های استراتژیک) و کنترل استراتژیک بنیادی (تجزیه و تحلیل حوزه استراتژیک، مدل‌سازی سیستم‌ها، مدیریت مسائل استراتژیک و سناریوسازی) اشاره کرده‌اند (لورنژ و همکاران، ۱۳۸۵). فرد آر. دیوید (۱۳۸۲)، به ماتریس تجدیدنظر شده عوامل داخلی و خارجی، پرداخته است (دیوید، ۱۳۸۲). مورالید و هاران نیز کنترل استراتژیک را حاوی سه فعالیت جداگانه می‌دانند: مراقبت استراتژیک؛ کنترل مفروضات و کنترل اجرای استراتژی. برخی نیز علاوه بر سه رویکرد اخیر به کنترل اخطار (آلارم) ویژه نیز اشاره دارند (پیرز و رابینسون، ۲۰۰۵). با توجه به وجود برخی همپوشانی‌ها، در رویکردهای مختلف ارائه شده، سه رویکرد مراقبت استراتژیک؛ کنترل مفروضات و کنترل اجرای استراتژی را مورد بررسی قرار داده و به‌عنوان موضوعات و محتوای کنترل استراتژیک در الگوی پیشنهادی وارد می‌کنیم.

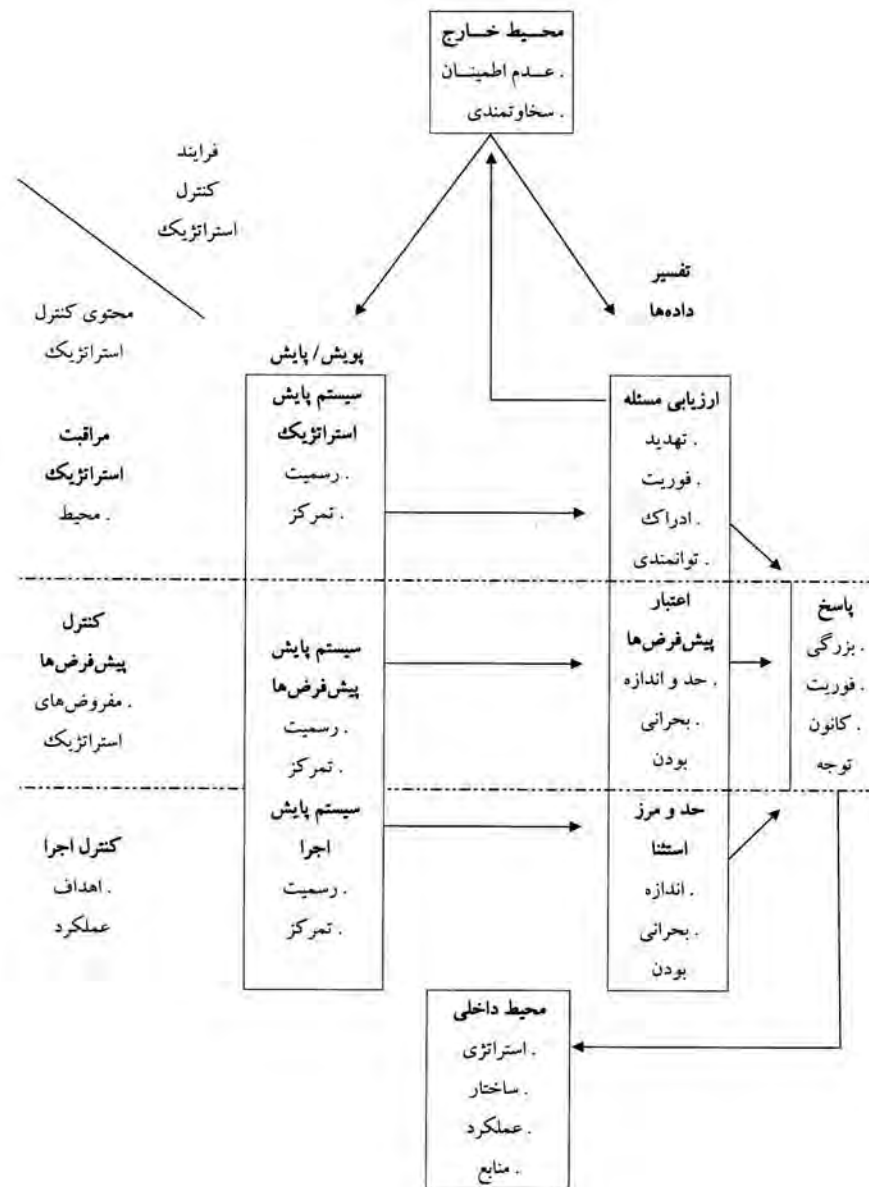
مراقبت استراتژیک، پویا و پایش گسترده محیط است که در آن، سازمان مسائل استراتژیک را تحلیل و تفسیر می‌کند و به آن مسائل پاسخ می‌دهد. چون فرایند طراحی استراتژیک و اجرا، معمولاً آگاهی را نسبت به پاره‌ای از عوامل کاهش می‌دهد (Dess and Miller, 1993)، سازمان‌ها باید توجه خود را افزایش دهند. مراقبت استراتژیک به شناسایی روندها و پیشرفت‌های نوظهور که قبلاً شناسایی نشده بودند، کمک می‌کند و تصمیم‌گیران، داده‌های فاقد نظم و نیز محرک‌های محیطی را در مجموعه‌هایی مرتبط به نام «مسائل» تنظیم و دسته‌بندی می‌کنند، به نحوی که بتوانند به‌عنوان یک اثر بالقوه مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار دهند. مراقبت استراتژیک در مقایسه با کنترل پیش‌فرض‌ها، بدین منظور طراحی شده است که فعالیتی نسبتاً غیرمتمرکز و باز باشد، هدف آن کشف به‌موقع رویدادها یا معضلاتی است که پیشرفت طرح‌های استراتژیک را تهدید می‌کنند (پیرز و رابینسون، ۲۰۰۵).

کنترل مفروضات (یا پیش‌فرض‌ها) دومین مؤلفه کنترل استراتژیک به مفروضات

استراتژیک زیربنایی در مورد عوامل محیطی داخلی و خارجی که در مرحله تدوین در نظر گرفته نشده بودند، می‌پردازد. در مرحله برنامه‌ریزی استراتژیک، مجریان مفروضات اساسی استراتژی‌شان را شناسایی می‌کنند و سیستم‌های بررسی و نظارت را برای اطمینان از استمرار اعتبار مفروضات به اجرا درمی‌آورند. میزان قوت کنترل مفروضات، بستگی به توان پیش‌بینی آن دارد. زیرا قادر به شناخت مسائل بالقوه که هنوز بروز نکرده و بر عملکرد سازمان تأثیری نگذاشته‌اند، است.

کنترل اجرای استراتژی سومین جزء از کنترل استراتژیک است که بر اجرای استراتژی از طریق نقاط عطف<sup>۱</sup> و عوامل حیاتی موفقیت، بودجه‌ها و حدودمرزها نظارت دارد و به شکل کنترل بازخورد کلاسیک است و هدف آن، کمک به مدیران در تعیین مسیر اجرای استراتژی و یا تغییر جهت استراتژیک است. از طریق این نوع کنترل، مدیران علائم یا شاخص‌های کلیدی و حدودمرزهای استراتژیک را برای تعیین چگونگی تغییر در استراتژی شناسایی می‌کنند.

طبق مطالب بیان شده، کنترل استراتژیک، چهار مرحله دارد، که با توجه به ذهنی و مفهومی بودن این فرایند، در هر مرحله، عوامل متعددی بر تفسیر سازمان تأثیر دارد. برای نشان دادن تأثیر این عوامل بر تفسیر سازمان شکل ۱ عوامل و جهت تأثیر هر کدام را نشان داده است. در ادامه تلاش می‌کنیم تا مؤلفه‌های الگوی ارائه شده را به تفصیل شرح دهیم. این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از ویژگی‌های سیستم پویا و پایش (رسمیت و تمرکز)، مرحله تفسیر داده‌ها و مرحله پاسخ یا عکس‌العمل. همان‌طور که در شکل ۱ مشخص شده است شرایط محیط بیرونی، یکی از مهم‌ترین متغیرهای تأثیرگذار بر تفسیر داده‌ها و اعمال تغییرات استراتژیک (پاسخ) است. به همین دلیل، پس از بررسی مرحله تفسیر داده‌ها و مرحله پاسخ، اولین مؤلفه‌ای که در تشریح الگوی ارائه شده به آن می‌پردازیم، شرایط محیطی است. سپس به سایر مؤلفه‌ها از جمله زمینه‌های داخلی خواهیم پرداخت.



Source: Julian and Scifres, 2002: 144.

شکل ۱ فرایند کنترل استراتژیک



## ۲ تأثیر ویژگی‌های سیستم پویا و پایش

ساختار فرایند پویا و پایش و سیستم‌های اجرا می‌توانند روی تفسیر داده‌ها، تأثیر بگذارند. بنابر پژوهش‌های انجام شده، رسمی‌سازی و تمرکز فرایند، دو جنبه مهم سیستم پویا و پایش هستند. رسمی‌سازی، فرایند عقلایی‌سازی کنترل استراتژیک از طریق استانداردسازی رویه‌ها و منابع داده، نظیر مطالعات بازار، آمارها، بودجه‌ها و ممیزی‌ها، و تمرکز، به درجه‌ای که افراد در سطوح بالاتر در سلسله‌مراتب سازمانی فعالیت‌های پویا و پایش را انجام می‌دهند، برمی‌گردد. در اینجا تلاش ما شناسایی آثار احتمالی رسمی‌سازی و تمرکز بر تفسیر داده‌ها و حساسیت تحریک است.

### ۲-۱ رسمیت و مراقبت استراتژیک

رسمی‌سازی در پویا محیطی، می‌تواند بر ارزیابی‌های مسائل استراتژیک تأثیر بگذارد. عموماً پیش‌بینی روندهای آتی بخش یا محیط و منابع حیاتی بالقوه دشوار بوده و یا ممکن نیست. تشخیص‌های رسمی استراتژیک، ویژگی‌هایی را برای بررسی مسائل استراتژیک، ایجاد می‌کند؛ که این ویژگی‌ها به نوبه خود، می‌توانند جست‌وجو برای دستیابی به اطلاعات را محدود کنند. علاوه بر این، پردازش رسمی و به روش‌های از قبل تعیین شده چنین اطلاعاتی، اغلب به استفاده از دسته‌بندی‌های نامناسب منجر می‌شود. سرعت عمل کم در تفسیر در اثر پرداختن به تشریفات، هوشیاری و پاسخ‌گویی به مسائل جدید را کاهش می‌دهد و به صرف وقت بیشتر برای نظارت بر مجموعه‌های کمتری از عوامل محیطی منجر می‌شود (Miller, 1993). اگرچه منافع بر رسمی‌سازی مترتب است، اما می‌تواند برگ سیستم‌های رسمی و داده‌های پیچیده‌ای را که اغلب ایجاد می‌کنند، مورد انتقاد قرار داده است. وی معتقد است، داده‌های ناشی از سیستم‌های رسمی، پیچیده و فاقد غنای لازم هستند و اغلب فشرده و غیرقابل اطمینان‌اند. افرادی که به چنین سیستم‌هایی وابسته هستند، ممکن است داده‌های مناسب را دریافت نکنند. بنابراین ممکن است سیستم پایش رسمی،

به سمت نادرست متمرکز شود و منجر به جمع آوری انواع نامناسبی از داده‌ها، با برداشت نادرستی از میزان اهمیت مسئله گردد.

## ۲-۲ رسمیت کنترل اجرا و مفروضات

رسمی سازی باید روی حساسیت تحرک مربوط به کنترل مفروضات و اجرا تأثیر بگذارد. رسمی سازی باعث جمع آوری و گزارش داده‌ها می‌شود، از این رو دسترسی به موقع را میسر می‌سازد و در متمرکز کردن توجه، ایجاد مشارکت و تنظیم داده‌ها مؤثر و در کنترل اجرا و مفروضات نیز مفید است. شریوگ و اشتین من معتقدند که توجه به رسمی سازی در نظارت بر مفروضات و اجرا، بدین علت که پاره‌ای از پیش‌بینی‌ها در کانون توجه مدیران نقش دارند، بر کنترل استراتژیک اثر دارند.

در حالی که فرایند کنترل اجرا و نظارت و فرضیه‌سازی‌ها برای هدفی به خصوص و غیررسمی صورت می‌گیرند، تصمیم‌گیران ممکن است به میزان کافی و به موقع داده‌ها را دریافت نکنند. فیگنر دریافت که با افزایش رسمی سازی سیستم ادراک نسبت به اثربخشی کنترل استراتژیک افزایش پیدا می‌کند. در اینجا مسئله، متضمن این است که رسمی سازی، سطح حساسیت ایجاد تحرک را با افزایش داده‌های در دسترس افزایش می‌دهد.

## ۲-۳ تمرکز در مراقبت استراتژیک و کنترل مفروضات

اثر تمرکز روی حساسیت تحریک مراقبت استراتژیک و نظارت بر مفروضات، تحت تأثیر نیاز به داشتن درک بیشتر در زمینه استراتژیک شرکت برای افراد درگیر است. هنگامی که بررسی‌ها و نظارت‌ها غیرمتمرکز می‌شود، اغلب کارکنان سطوح پایین، ارتباط یا تناسب اطلاعات در دسترس را درک نمی‌کنند یا اینکه به درستی به سطوح بالاتر منتقل نمی‌کنند. افراد در سطوح بالای سلسله‌مراتب شرکت، بهتر می‌توانند اطلاعات مرتبط را با وضع و مفروضات استراتژیک و فروض اصلی آنها ربط دهند و برای کنترل مفروضات و نظارت

استراتژیک مناسب‌تر هستند. با افزایش درک اهمیت اطلاعات جمع‌آوری شده، فعالیت‌های کنترل مفروضات و نظارت استراتژیک، باید تمرکز بر این فعالیت‌ها به پویایی بیشتر سازمان منجر شود.

#### ۲-۴ تمرکز در نظارت بر اجرا

به عقیده شریوگ و اشتین من باید تمرکز در نظارت بر اجرا پایین باشد. مدیران سطح پایین دسترسی فوری به داده‌هایی دارند که اجرای استراتژیک را نشان می‌دهند و نسبت به اهمیت حدود مرزها و شاخص‌های مربوط آگاه یا هوشیارند. معمولاً تأخیر و یا تغییر در ارتباطات داده‌های کنترل اجرا از نظر سلسله‌مراتب و انعکاس به مدیران سطوح بالاتر برای پاسخ به داده‌ها «اثر انتقال پیاپی» نامیده می‌شود. تمرکز همچنین می‌تواند منجر به رضایت اجرایی شود، چون این افراد فکر می‌کنند درک بهتری از داده‌ها به‌علت نزدیک بودن به آنها دارند، درحالی‌که عملاً این داده‌ها ممکن است تغییر کنند.

#### ۳ مرحله تفسیر داده‌ها

تفسیر در هر یک از چهار مؤلفه محتوای کنترل استراتژیک رخ می‌دهد. پژوهشگران مدیریت استراتژیک، در رویکردهای معرفی شده کنترل استراتژیک به جایگاه مهم تفسیر اشاره کرده‌اند. هنگامی که تصمیم‌گیران سازمانی مجموعه‌ای از محرک‌های مرتبط در یک مسئله استراتژیک را جمع‌آوری کرده باشند، دسته‌بندی‌ها و ارزیابی‌های متنوعی انجام می‌دهند. برای نمونه، تصمیم‌گیران ممکن است وضعیت را یک فرصت یا تهدید تلقی کنند که می‌تواند روی پاسخ سازمان مؤثر واقع شود و یا فوریت یک موضوع، درک سازمان از یک موضوع و یا توانایی برای پاسخ را مورد ارزیابی قرار دهند.

در کنترل مفروضات، تفسیر داده‌ها، اعتبار فرضیه‌های موجود در استراتژی جاری را مورد توجه قرار می‌دهد. داده‌های مربوط به این ارزیابی، رفتار ذی‌نفعان را هدایت کرده و

ماهیت کیفی بسیاری از این مفروضات را توجیه می‌کند. تصمیم‌گیران باید با توجه به میزان بحرانی بودن و تغییرات این پیش‌فرض‌های خاص، دست به ارزیابی و قضاوت بزنند. گرچه همه مفروضات بنا به تعریف مهم و اساسی هستند، ولی پاره‌ای از این مفروضات ممکن است بنا به شرایط، از دید تصمیم‌گیر براساس تغییر عوامل در زمینه‌های خارجی و داخلی و تبعات استراتژیک احتمالی‌شان اهمیت بیشتری داشته باشند.

در کنترل اجرای استراتژی، تفسیر داده‌ها، به بررسی میزان دستیابی سازمان به نقاط عطف استراتژیک و انحراف بیش از حد مجاز می‌پردازد. مدیران اجرایی سازمان، در مرحله تدوین استراتژی، خود به شناسایی عوامل حیاتی موفقیت و تعیین اهداف عملکرد اقدام نموده‌اند. شاید انحراف منفی از این اهداف و یا عدم دستیابی کامل به این اهداف، کار نسبتاً ساده‌ای باشد، اما درک و شناخت معنا و مفهوم این انحرافات و یا عدم تحقق‌ها ممکن است کار ساده‌ای نباشد. تصمیم‌گیران باید مقدار و شدت استثناها را ارزیابی کنند. فرایند تفسیری در این کنترل، عمیقاً به آنچه که ممکن است شرایط ایجاد انحراف تلقی شود، وابسته است.

#### ۴ مرحله پاسخ‌های سازمانی

عواملی که روی تفسیر داده‌ها مؤثرند بدین‌علت مهم‌اند که نوع تفسیر بر پاسخ‌های سازمانی اثر می‌گذارد. در اینجا به‌طور مختصر آثار تفسیر را بر پاسخ و زمینه داخلی، بررسی می‌کنیم. تفسیر داده‌ها می‌تواند انواع پاسخ‌های سازمان‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. در شکل ۱ با سه فلش، رسیدن تفسیر به پاسخ نشان داده شده که هر فلش تفسیرهای مرتبط کنترل استراتژیک متفاوت را نشان می‌دهد. براساس پژوهش‌ها سه بعد ویژه در بررسی پاسخ به رویدادها وجود دارد: شدت یا اندازه پاسخ، فوریت یا سرعت پاسخ و کانون توجه (داخل - خارج)، که پاسخ در جهت آن نشان داده می‌شود.

پاسخ‌های مراقبت استراتژیک، بستگی به ارزیابی‌های مدیریتی از فوریت، تهدید،

درک و ظرفیت موضوع دارند. برای مثال، هرچه فوریت یک مسئله بیشتر باشد، شدت پاسخ هم بیشتر می شود. پاسخ های مربوط به کنترل مفروضات بستگی به ارزیابی اعتبار آنها دارد. اگر تصمیم گیران مفروضات استراتژیک را معتبر تلقی کنند، نیازی به پاسخ نیست. اگر تصمیم گیران ارزیابی های استراتژیک را نامعتبر ارزیابی کنند، پاسخ، بستگی به بحرانی بودن و میزان نامعتبر ارزیابی شدن مفروضات خواهد داشت. پاسخ های مربوط به کنترل اجرا نیز مشابه با کنترل مفروضات متناظر هستند.

هنگامی که یک سازمان پاسخ می دهد، زمینه داخلی شرکت تغییر می کند. زیرا پاسخ ها دربرگیرنده تغییر در استراتژی، ساختار و منابع هستند. این عوامل، اغلب تحت کنترل تصمیم گیران تلقی می شوند. این پاسخ ها می توانند به طور غیرمستقیم روی رفتار سازمانی که کنترل استراتژیک را اعمال می کند، تأثیر بگذارند. نوع تفسیر داده های ساخته شده یا حتی درک محیط خارجی، بستگی به ماهیت پاسخ ها دارد. این تغییرات می توانند روی انواع پاسخ هایی که در آینده به عنوان جزئی از فرایند کنترل استراتژیک نشان داده می شوند، تأثیر بگذارند.

در قسمت های پیشین به معرفی اجزا و مؤلفه های اصلی الگوی ارائه شده پرداختیم، حال سعی داریم در بخش های بعدی به سایر مؤلفه های اثرگذار بر چارچوب تفسیری فرایند کنترل استراتژیک اشاره کنیم.

## ۵ محیط خارجی سازمان

معنای واژه «محیط» نامحدود است و شامل همه چیزهایی می شود که در خارج از سازمان قرار دارند. ولی منظور ما در اینجا، تنها جنبه هایی از محیط است که سازمان نسبت به آنها حساسیت دارد و برای بقا و ادامه حیات خود باید در برابر آنها از خود واکنش نشان دهد. از این رو محیط سازمان<sup>۱</sup> را به عنوان «تمام عواملی که در خارج از مرز سازمان وجود دارند و

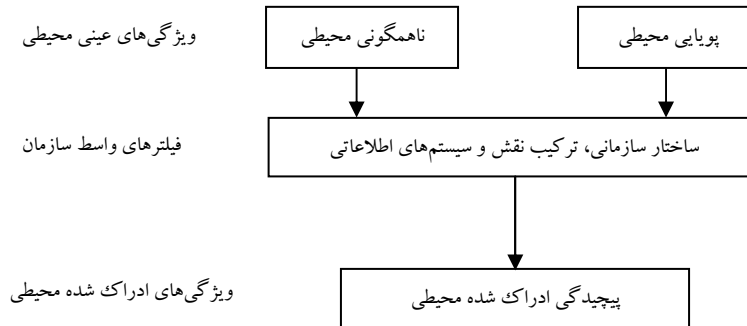
بر تمام یا بخشی از سازمان تأثیرات بالقوه می‌گذراند»، تعریف می‌کنیم (دفت، ۱۳۸۷: ۸۵). هر سازمان با یک محیط عینی واقعی و یا با محیط‌های عینی واقعی گوناگون روبه‌رو است و در جامعه‌ای که در آن قرار دارد با ویژگی داده‌هایش، ظرفیت‌ها، فرایندها و ستاده‌هایش، ماهیت مشتریان و ساختار رقابتی‌اش، در دسترس بودن مواد اولیه‌اش و مواردی همچون تقاضاهای دولت و انتظارات مردم مشخص می‌گردد.

از آنجایی که محیط‌ها به‌وسیله سازمان‌ها و یا به عبارت دقیق‌تر توسط افراد درون سازمانی ادراک می‌شوند، بنابراین برداشت آنها نسبت به محیط، تا حدود زیادی متأثر از این است که آن افراد چه کسانی هستند و چه چیزی را ارائه می‌دهند؛ در واقع ادراک ما از محیط بستگی به جایگاهی دارد که در آن قرار گرفته‌ایم. در سطح شخصی، برداشت‌ها متأثر از اهداف، برنامه، کار و نقش افراد است. در سطح سازمانی، این برداشت تحت تأثیر ساختار کلی نقش‌ها و شیوه‌های انسجام و تفاوت‌های سازمانی و نیز میزان آزادی عمل فردی است. دیل<sup>۱</sup> (۱۹۵۸) بر جنبه‌های محیط ذهنی تأکید می‌کند، ذهنی به خاطر آنکه فرایند درک و برداشت هر دو تحت تأثیر تئوری‌ها و عقاید پیشین قرار دارند. این مسئله را می‌توان هم به‌مثابه یک حکم نظیر فرایند قانونگذاری و هم در شکل تجدید ساختار به‌مثابه به‌صحنه درآوردن یک نمایش، فرایند قانونمند کردن نامید.

ویژگی‌های محیطی که توسط عاملان، درک یا قانونمند می‌شوند، تحت تأثیر تفاوت‌های فردی و یا عوامل سازمانی قرار دارند. این عوامل هم در تعیین جنبه‌های محیطی و هم در نحوه ادراک اجزای انتخاب شده مورد توجه قرار می‌گیرند. در نحوه تعیین، آنها همانند فیلترهایی عمل می‌کنند که از سوی اعضای سازمان محیط عینی درک می‌شود. درک پیچیدگی محیط نه تنها به ویژگی‌های ناهمسان ذهنی و ثبات آن بستگی دارد بلکه به ساختار سازمانی، موقعیت نقش‌ها و سیستم‌های اطلاعات داخلی نیز بستگی دارد (شکل ۲).

---

1. Dill



منبع: لورنز و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۷۱.

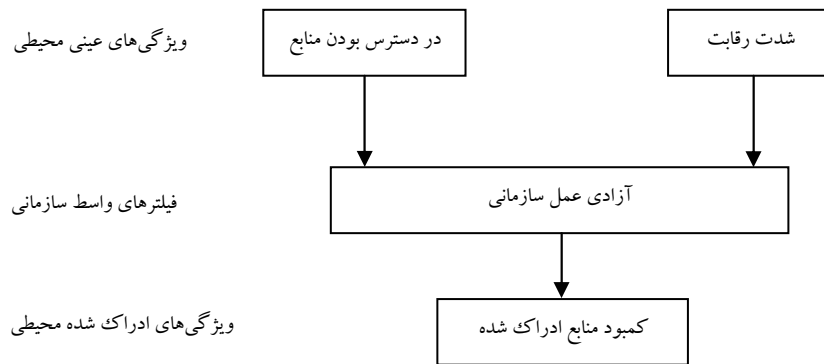
## شکل ۲ پیچیدگی محیطی: فیلترهای واسطه ساختار سازمانی، ترکیب نقش و سیستم‌های اطلاعات

اگر سازمانی واحد مجزایی برای رسیدگی به شکایات مشتری داشته باشد و گزارش‌ها را مستقیماً به مدیریت مافوق اعلام کند، نیازها و مسائل مشتریان در درون سازمان در مقایسه با وضعیتی که واحد رسیدگی به شکایات بخشی از وظیفه واحد بازاریابی یا تولید باشد، متفاوت درک می‌شود. چنانچه پیچیدگی محیط رقابتی جایگاه مستقلی در تحلیل‌های رقابتی داشته باشد، به گونه دیگری دیده می‌شود مگر اینکه تمایز ویژه‌ای میان وظیفه فائل نشده باشند. حتی اگر این وظیفه متمایز شده باشد، درک آن بستگی به این دارد که آیا توسط گروهی به طور دائم تحت نظر واحد برنامه‌ریزی یا یک تیم پاره‌وقت متشکل از نمایندگان از فروش، تولید، برنامه‌ریزی و تحقیق و توسعه انجام می‌شود یا خیر؟ چنانچه سیستم‌های گزارش داخلی صرفاً نیازمند اطلاعات جاری تولید و عملکرد باشند؛ کانون اصلی توجه به محیط خواهد بود. درحالی‌که اگر سیستم‌های اطلاعات داخلی به طور آشکار نیازمند داده‌های وسیع‌تری در مورد مسائل اجتماعی و اقتصادی باشند، در آن صورت، به دقت نظر متنوع‌تر و وسیع‌تری نیاز است که در این صورت باز هم به تفاوت برداشت‌ها در مورد پیچیدگی محیط منجر می‌شود.

به همین شکل درک گسترده‌گی محیطی نیز تحت تأثیر میزان آزادی عمل محیطی

قرار دارد (شکل ۳). واژه آزادی عمل نیازمند شرح و بسط بیشتری است. آزادی عمل سازمانی<sup>۱</sup> اشاره به نگهداری منابع واقعی یا بالقوه قابل دسترس برای سازمان دارد که از حداقل منابع مورد نیاز برای انجام تعهدات جاری اش فراتر است. این واژه مشخص کننده محدوده منابع بلااستفاده‌ای است که یک سازمان در اختیار دارد.

همان طوری که سایمون<sup>۲</sup> (۱۹۵۷)، مارچ و سایمون (۱۹۵۸) مطرح کرده‌اند آزادی عمل سازمانی می‌تواند از میزان توجه به محیط بکاهد. یعنی آزادی عمل می‌تواند باعث وخیم شدن رفتار «رضایت‌بخش» و محدودیت تحقیق شده، و علائم هشداردهنده مخاطرات محیطی را از بین ببرد. پیشینه موفقیت‌های گذشته، سودهای فراوان و مازاد و یا افزایش ناگهانی عواید در یک صندوق رو به اضمحلال، همگی می‌توانند احساس رقابت فشرده و منابع رو به زوال را کاهش دهند، و باعث خشکیدن منابع مازاد بر احتیاج پرسنل و اضمحلال نظام رسمی و تشریفاتی، که از دوران گذشته تاکنون ادامه دارند، شوند.



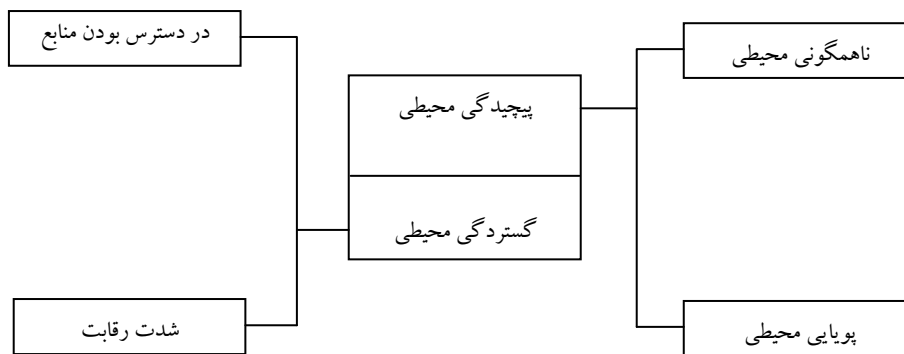
منبع: همان: ۷۲.

شکل ۳ گسترده‌گی محیطی: فیلتر واسطه آزادی عمل سازمانی

1. Organizational Slack  
2. Simon



آزادی عمل موجب خلاقیت و مطلوبیت رفتار استراتژیک می‌شود، از این رو در مجموع به نظر می‌رسد، این عامل همچون حائلی میان سازمان و محیط قرار دارد و می‌تواند حساسیت سازمان را نسبت به مغایرت‌ها و ناپوستگی‌های محیطی بکاهد. محیط از طریق عوامل مرتبط همانند مجموعه متنوعی از علائم مجزا از هم درک می‌شود. در برخورد های تحلیلی، همانند مدیرانی که باید راهی را برای مجسم کردن علائم محیطی در قالب تصاویر معنادار پیدا کنند، باید طراحی را ساخت و یا آن را طبقه‌بندی کرد. در این بحث ما طرح ساده‌ای را ارائه می‌دهیم که هدف ما را پوشش می‌دهد. همچنین فرض می‌کنیم که محیط دو بعد وسیع دارد: یکی پیچیدگی و دیگری گستردگی (شکل ۴).



منبع: همان: ۷۰.

#### شکل ۴ ویژگی‌های محیط

پیچیدگی محیط با دو عامل مشخص می‌شود: عامل اول، ناهمگونی یا تعداد عناصر محیطی و میزان شباهت‌ها یا تفاوت‌های میان آنهاست و عامل دوم، پویایی است که روی هم‌رفته نرخ تغییر و ثبات آن را مشخص می‌سازد. از ترکیب این دو عامل میزان متفاوتی از عدم اطمینان ادراک شده محیطی به دست می‌آید (رابینز، ۱۳۸۸). گستردگی محیط منعکس‌کننده میزان آزادی عمل قابل دستیابی در محیط سازمان است که به دو

عامل بستگی دارد: اول کل منابع در دسترس برای بقای سازمان و دیگری وسعت تقاضاهایی که در این منابع ازسوی سازمان‌های رقیب واقع می‌شوند.

### ۱-۵ عدم اطمینان محیطی

ادراک قبلی نسبت به محیط در زمان گذشته، یک فیلتر شناختی یا ادراکی را شکل می‌دهد و بر درک تصمیم‌گیری در مورد داده‌های جمع‌آوری شده در زمان پویا و پایش محیط تأثیر می‌گذارد. تصمیم‌گیرانی که در یک محیط نسبتاً آرام و ساده فعالیت کرده‌اند و تعداد عوامل آن قابل پیش‌بینی و تغییر به‌کندی صورت می‌گرفته است، تصور می‌کنند زمان بسیاری برای مواجهه و رویارویی با مسائل استراتژیک نوظهور (و یا مفروضات بی‌اعتبار و مغایرت‌های اجرا) وجود دارد. این دیدگاه اشتباه است، زیرا همیشه زمان کافی برای پاسخ‌گویی در گذشته به خاطر سادگی نسبی خود محیط بیرونی به دلیل تجزیه و تحلیل سریع و راحت آن وجود داشته است. ازاین‌رو تجربه قبلی در یک محیط مشخص، حساسیت تحریک، را کاهش می‌دهد، به‌ویژه اینکه، پویایی و پیچیدگی محیط، افزایش یافته باشد؛ البته عکس این حالت نیز درست است.

### ۲-۵ سخاوتمندی محیط

سخاوتمندی محیطی می‌تواند روی تفسیرهای حاصل از کنترل اجرا و مراقبت استراتژیک تأثیر بگذارد. محیط‌های سخاوتمند دارای ظرفیت و فرصت بیشتری برای رشد هستند و بقا و رسیدن به سود در آنها آسان‌تر است. تصمیم‌گیرانی که قبلاً در محیط سخاوتمند کار کرده‌اند، کمتر به عدم اعتبار یک فرضیه یا انحراف از اجرا به‌عنوان یک هشدار توجه کرده‌اند. حال اگر این محیط‌ها سر ناسازگاری پیدا کنند، نسبت به تفسیر درست درباره لزوم تغییر با مشکل مواجه می‌شوند. عکس این موضوع نیز صحیح است.

### ۶ عوامل و زمینه‌های داخلی

عوامل داخلی سازمان که شامل استراتژی، ساختار، عملکرد و منابع می‌شوند، می‌توانند بر

ارزیابی، نظارت و تفسیر فعالیت‌ها تأثیر بگذارند. البته کانون توجه ما، بر تأثیر زمینه داخلی تفسیر است، گرچه تأثیر غیرمستقیم به واسطه پویا و پایش نیز می‌تواند وجود داشته باشد. بحث زیر در مورد تأثیر استراتژی و عملکرد بر فرایند تفسیر داده‌ها و پاسخ و عکس‌العمل مناسب است.

### ۱-۶ نوع استراتژی

برای نشان دادن تأثیر استراتژی، از استراتژی‌های تدافعی / تهاجمی به‌عنوان مثالی روشن از تأثیر زمینه درونی نام می‌بریم. سازمان‌های دارای استراتژی تهاجمی، از نظر تفسیر مسائل و موضوعات استراتژیک با سازمان‌های دارای استراتژی تدافعی متفاوت‌اند. برای مثال، تهاجمی‌ها ممکن است ظرفیت سازمانی خود را در ارتباط با رویدادهای محیطی خیلی بالاتر از میزان واقعی آن در نظر بگیرند. از آنجاکه تهاجمی‌ها اغلب خود، موجد تغییر و نوآور هستند، تصمیم‌گیران در این سازمان‌ها در برخورد با تغییر، حتی اگر نتوانند آن را کنترل کنند، خیلی احساس راحتی می‌کنند. تدافعی‌ها از تغییر پرهیز می‌کنند، از این‌رو این فقدان استقبال از تغییر، منجر به ارزیابی پایینی از ظرفیت برای رویارویی با مسائل استراتژیک می‌شود. تصمیم‌گیران در سازمان‌های تدافعی بیشتر روی بازارهای کوچک متمرکزند، تا ثبات خود را حفظ کنند. چنین سازمان‌هایی برای تغییر ساخته نشده‌اند و نیازی به پیش‌بینی تغییر ندارند و مسائل استراتژیک نوظهور را مرتبط با سازمان‌هایشان، نمی‌بینند. در نتیجه، پایین بودن در سطح حساسیت نسبت به محرک‌های محیطی، باعث عدم پاسخ به‌موقع و مناسب، در شرکت‌های تدافعی می‌شود.

### ۲-۶ سطح عملکرد سازمانی

عملکرد سازمانی، جنبه دیگری از بعد داخلی است که می‌تواند روی تفسیر داده‌ها، مؤثر واقع شود. با توجه به تناقض ریسک - بازده، شرکت‌های دارای عملکرد ضعیف

ریسک‌پذیر هستند، در حالی که شرکت‌های دارای عملکرد قوی ریسک‌گریزند. طبق الگوی ارائه شده واسطه این اتصال تفسیر است. در سطوح عملکرد بالا که به زمینه‌ای تفسیری منجر می‌شود، مدیران بیشتر به ارزیابی استثنای عملکرد می‌پردازند تا کمتر با مشکل و بحران مواجه شوند. عملکرد قوی، به افزایش احساس رضایت مدیران منجر شده و باعث می‌شود تا آنها نسبت به بروز خطا، کمتر حساسیت داشته باشند.

### نتیجه‌گیری

هدف اصلی کنترل استراتژیک، حفظ پویایی و بقای پایدار سازمان است و این مهم از طریق ارزیابی مستمر برای، اثربخشی و هماهنگی استراتژیک سازمان تحقق می‌یابد. فرایند کنترل استراتژیک، شامل چهار مرحله تعیین موضوع کنترل، پویا و پایش محیط، تحلیل و تفسیر داده‌های جمع‌آوری شده و ارائه پاسخ و عکس‌العمل مناسب است. از بین رویکردها و موضوع‌های کنترل؛ سه رویکرد کنترل مفروضات، مراقبت استراتژیک و کنترل اجرا را برای تحلیل انتخاب کردیم. رسمیت و تمرکز در مرحله پویا و پایش که دو ویژگی نظام کنترل استراتژیک‌اند و بر تفسیر سازمان تأثیر می‌گذارند. در مرحله سوم، داده‌های جمع‌آوری شده تفسیر می‌شوند. در این مرحله، حد و اندازه و میزان بحرانی بودن عوامل در کنترل مفروضات و کنترل اجرا و توانمندی سازمان در مراقبت استراتژیک موضوع ادراک و تفسیر علائم و داده‌هاست. در مرحله پاسخ ادراک از میزان بزرگی و فوریت است که سازمان را به پاسخ مقتضی وامی‌دارد.

همه این چهار مرحله تحت تأثیر ادراک سازمان از محیط داخلی و خارجی خود است. در اینجا دو ویژگی عدم اطمینان (ترکیبی از پویایی و پیچیدگی) و سخاوتمندی محیطی درک شده را بررسی و در مورد زمینه‌های داخلی نیز به چهار مؤلفه استراتژی، ساختار، منابع و سطح عملکرد اشاره کردیم. از این چهار مؤلفه تأثیر دو مؤلفه سطح عملکرد و نوع استراتژی را بر فرایند تفسیر موضوعات کنترل تشریح نمودیم. لازم به ذکر

است، این رابطه در مورد متغیرهای زمینه یا محیط داخلی دوطرفه است، زیرا متغیری مانند نوع استراتژی هم بر نوع ادراک افراد تأثیر می‌گذارد و هم در مرحله پاسخ از فرایند کنترل استراتژیک تأثیر می‌پذیرد.

نوآوری این مقاله در آن است که دیدگاه تفسیری را به فرایند کنترل استراتژیک وارد و ملاحظاتی کلی را برای عواملان و پژوهشگران عرصه مدیریت استراتژیک به‌ویژه علاقه‌مندان به مباحث کنترل و تغییر استراتژیک ارائه می‌کند. هر یک از این ملاحظات می‌تواند در تحقیقات بعدی مورد بررسی دقیق‌تر قرار گیرند.

## منابع و مأخذ

- اعرابی، سیدمحمد ۱۳۸۵. «جزوه درسی تئوری سازمان و مدیریت»، دوره دکترای مدیریت دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی.
- دفت، ریچارد ۱۳۸۷. *تئوری و طراحی سازمان*، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- دیوید، فرد ۱۳۸۲. *مدیریت استراتژیک*، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ پنجم.
- رابینز، استیفن ۱۳۸۸. *تئوری سازمان*، ترجمه سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، انتشارات صفار.
- لورنز، پیتر و همکاران ۱۳۸۵. *کنترل استراتژیک*، ترجمه سیدمحمد اعرابی با همکاری محمد حکاک، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
- مینتزبرگ، هنری و دیگران ۱۳۸۴. *جنگل استراتژی (سیری در استراتژی)*، ترجمه محمود احمدپور داریانی، تهران.
- هانگر، جی. دیوید و ال توماس ویلن ۱۳۸۱. *مبانی مدیریت استراتژیک*، ترجمه سیدمحمد اعرابی و داود ایزدی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
- Band, David C. and Gerald Scanlan 1995. "Strategic Control Through Core Competencies, Long Rang Planning", Vol. 28, No. 2.
- Dess, G. G. and A. Miller 1993. *Strategic Management*, Mc Graw-Hill, Irwin Companies, Inc, New York. N.Y.
- Goold, M and J. J. Quinn 1993. *Strategic Control: Establishing Milestones for Long-term Performance*, Addison Wesley.
- Julian, D. Scott and Elton Scifres 2002. "An Interpretative Perspective on the role of Strategic Control in Triggering Strategic Changes", *Journal of business Strategies*.
- Pearce, John and Robinson B. Richard 2005. *Strategic Management: Formulation, Implementation and Control*, 10<sup>th</sup> Ed., Homewood, IL: Richard D. Irwin,.
- Preble, J. F. 1992. "Towards a Comprehensive system of strategic Control", *Journal of Management Studies*.
- Venkatraman, N. and J. C. Henderson 1999. "Strategic Alignment: Leveraging Information Technology for Transforming Organizations", *IBM System Journal*, Vol. 32, No. 1.

# صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد

محمد دهقان منشادی\* و پروین پوررحیم\*\*

جامعه‌ای که منابع مالی آن متکی به درآمدهای نفتی است، اگر در یک فرایند غیرقابل نظارت قرار بگیرد، رانت و فساد در آن جامعه گسترش یافته و اقتصاد را با نوسان‌های شدیدی مواجه می‌کند که در اثر این نوسانات، کشور با کاهش رشد اقتصادی مواجه می‌شود. با وجود رانت در اقتصاد، اصلاح و ارتقای ساختار که یکی از ابزارهای مشخصه توسعه به‌خصوص در حوزه اقتصادی است، ضروری بوده و این ارتقای ساختار بدون دسترسی به گردش صحیح مالی عملاً امکان‌پذیر نیست. از آنجا که ساختار اقتصادی ایران یک ساختار نفتی و مبتنی بر رانت حاصل از درآمدهای نفتی است و وجود نهادهای موازی و و بنیادهای متعدد، فضای اقتصادی کشور را غیرشفاف کرده است، ارائه راهکاری برای برون‌رفت از این مشکل ضروری است. این مقاله ابتدا نقش درآمدهای نفتی در ایجاد رانت و فساد در یک کشور با تأکید بر نقش نفت در اقتصاد ایران را تشریح و کارایی راهکار استفاده از یک صندوق نفتی را برای کاهش بی‌ثباتی و کنترل رانت و فساد حاصل از درآمدهای نفتی و اصلاح ساختار مالی و اقتصادی دولت بررسی می‌کند.

**کلیدواژه‌ها: درآمدهای نفتی؛ دولت؛ رانت و رانت‌جویی؛ فساد؛ صندوق نفتی؛ ایران**

---

\* دانشجوی دوره کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران؛

E-mail: mohammad\_manshadi@yahoo.com

\*\* دانشجوی دوره کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه تهران؛

E-mail: parvin\_pourrahim@yahoo.com

### مقدمه

امروزه اکثر اندیشمندان اقتصاد سیاسی اعتقاد دارند که فرایند توسعه یافتگی سیاسی و اقتصادی و به طبع امنیت ملی کشورهای صادرکننده نفت تحت تأثیر درآمدهای نفتی و اقتصاد نفتی این کشورها قرار دارد. تأثیرپذیری حیات سیاسی و به طور مشخص امنیت ملی و ثبات اقتصادی از نفت در چند دهه اخیر نمودهای متفاوتی داشته است.

تعامل امنیت ملی کشور با درآمدهای نفتی، تأثیری است که نفت در عرصه داخلی بر حیات اجتماعی و اقتصادی دارد. متأسفانه باید اذعان کرد که اگر نفت را از اقتصاد حذف نماییم تمام ارکان حیات اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی به شدت تحت الشعاع آن قرار می‌گیرد. تزریق سرمایه به بخش صنعت، واردات کالاهای اساسی، تأمین و دستیابی به تکنولوژی جدید صنعتی و نظامی و تأمین انرژی داخلی وابسته به درآمدهای نفتی است. به عبارتی صریح‌تر امنیت اقتصادی، امنیت اجتماعی و حتی امنیت و ثبات سیاسی و اقتصادی کشور تحت تأثیر درآمدهای نفتی و اقتصاد نفتی است.

رانت نفتی در رأس درآمدهای دولت قرار دارد و دولت به هر نحوی که اراده کند این رانت را به هر بخش و یا قشری از جامعه و یا هر یک از بخش‌های اقتصادی دولتی و یا غیردولتی توزیع می‌کند و سایر منابع و رانت‌هایی که در جامعه وجود دارد تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

با توجه به پیامدهای اقتصادی و سیاسی ناشی از درآمدهای نفتی، برخی از کشورهای تولیدکننده نفت به منظور جلوگیری از بروز عوارض منفی درآمدهای نفتی و حفظ منابع برای نسل‌های آتی، اقدام به تفکیک درآمدهای حاصل از فروش نفت و سایر منابع طبیعی از سایر درآمدهای دولت نظیر مالیات، عوارض و ... کرده و آن را از منابع تأمین بودجه دولت خارج یا محدود کرده‌اند. به همین دلیل برخی از این کشورها اقدام به طراحی و تأسیس صندوق‌های نفتی نموده‌اند که دارای اهداف مشترک و مشابهی هستند. این اهداف عبارت‌اند از:

۱. کاهش اثر نوسانات بازار نفت بر اقتصاد داخل؛



۲. کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و اصلاحات ساختاری و مالی؛

۳. پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی به‌منظور تأمین رفاه نسل‌های آتی.

سازوکار عملی این صندوق‌ها آن است که جریان ورود درآمدهای حاصل از فروش نفت به بودجه دولت را محدود یا مسدود کند و بخشی از درآمد نفتی به این صندوق‌ها واریز و تلاش شود با اعمال مدیریت مناسب، مصرف این منابع در مسیری بهینه قرار داده شود. بدین ترتیب با اعمال مدیریت ریسک و پرتفوی مناسب از یک‌طرف اصل سرمایه برای نسل‌های آتی حفظ و از طرف دیگر به‌طور مستمر بازدهی مناسبی از این جریان عاید می‌شود؛ به‌علاوه این پس‌اندازها و سرمایه‌های مالی به‌عنوان پشتوانه‌ای برای ثبات اقتصادی و کاهش آثار تکانه‌های برون‌زا عمل نموده و در صورت لزوم با تشریفات خاص و اخذ مجوزهای لازم به بودجه دولت نیز کمک می‌کند.

در بین کشورهای تأسیس‌کننده صندوق نفتی (کویت، ونزوئلا، عمان و نروژ) به‌استثنای نروژ که یک نمونه موفق درخصوص تأسیس صندوق، مدیریت ریسک و پرتفوی مناسب است، در بقیه موارد هنوز وابستگی به درآمدهای نفتی وجود دارد و با وضع قوانین و مقررات مختلف، استفاده از این منابع برای تأمین مخارج جاری دولت و دخالت ملاحظات سیاسی و اجتماعی تصمیم برای مصرف منابع صندوق، تداوم یافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ساختار اقتصادی به‌ویژه ساختار مالی بودجه دولت‌ها (ساختار همراه با رانت و فساد)، عدم استقلال مدیریت صندوق از تصمیم‌سازی‌های سیاسی در این کشورها مهم‌ترین عامل عدم موفقیت صندوق‌ها در تحقق اهداف تأسیس آنها بوده به‌نحوی که هرچه وابستگی یا سهم درآمدهای نفتی از درآمدهای دولت بیشتر باشد، انحراف عملکرد صندوق از اهداف تأسیس آن بیشتر خواهد بود.

## ۱ مروری بر ادبیات موضوعی

رانت‌جویی و فساد دو چیز متفاوت هستند. فساد به‌طور مشخص دزدی از منابع است

در حالی که رانت‌جویی را می‌توان به‌عنوان واکنش قانونی و عادی بشر که براساس منفعت شخصی است، در نظر گرفت. باین‌حال، گاهی اوقات این تمایز تا حدی مشکل می‌شود. برای مثال ام‌باکو غنا را به‌عنوان کشوری مطرح می‌کند که در آن فساد را می‌توان صورتی از رفتار رانت‌جویانه به‌حساب آورد (Mbaku, 1992).

داشتن پول زیاد باعث می‌شود که وسوسه فساد و رانت‌جویی در برخی از تصمیم‌گیران افزایش یابد (Leite, 1999). باین‌حال، این حوزه‌ای پیچیده و بحث‌برانگیز است. برخی بیان کرده‌اند که عامل ایجاد فساد برخورد بین ارزش‌های سنتی و هنجارهای خارجی است (Mbaku, 1992). برای مثال بیان شده که در آفریقا، اقوام کارمندان دولت در مزایای شغلی آنها بالاجبار سهیم‌اند، که چنین مشخصه‌ای در بسیاری از جوامع دیگر مشترک است (Apter, 1963; Alam, 1989). اگر این وضعیت وجود داشته باشد، اینکه در کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های خارجی تقریباً همیشه در پروژه‌های نفت، گاز و مواد معدنی شرکت دارند، عاملی است که به تنهایی می‌تواند به تبیین اینکه چرا کشورهای دارای منابع غنی معدنی دارای سطوح بالایی از فساد هستند، کمک نماید (Hall, 1999). باین‌حال، معیارهای تشخیص اینکه آیا از قدرت و نفوذ دولتی استفاده ناصحیح شده، قابل بحث است (Alam, 1989; Bayley, 1966; Gillespie and Okruhlik, 1991). همچنین برخی ادعا نموده‌اند که، مثلاً در حوزه دریای خزر، سطح فساد بین کشورهایی که دارای منابع غنی هیدروکربنی و آنهایی که دارای منابع کم هیدروکربنی هستند، تفاوتی ندارد (Auty, 2001b). به‌علاوه فساد در بسیاری از کشورهایی که در آنها این مقوله امری پیش‌و‌پافتاده در امر سیاست است، گسترده می‌باشد. نمونه‌های مطرح در این زمینه، ایتالیا و ژاپن هستند که هر دو را می‌توان به‌عنوان کشورهای موفق به‌حساب آورد.

بنابراین مشخص نیست که چه زمانی فساد فرایند اقتصادی را بهبود بخشیده یا تخریب می‌کند. دیویس در یکی از مقالات خود بیان می‌کند که مبانی محدودی بر این ادعا که تولید مواد معدنی باعث ایجاد عدم صلاحیت بخش دولتی که کاهش‌دهنده رشد می‌باشد،

وجود دارد. همچنین او می‌گوید که نتایج منفی مورد اشاره، قاعده‌ای عمومی نبوده، بلکه برای موردی خاص می‌باشند و قاعده‌ای است که در سنجش اقتصادی استفاده می‌شود (Davis, 1999).

رانت‌جویی به اینکه مردم چگونه برای انتقالات ساختگی طراحی شده با یکدیگر به رقابت می‌پردازند مرتبط است (Tollison, 1982). بیشتر مطالعات، رفتار گروه‌های همسود را که به دنبال به چنگ آوردن انتقال‌های ایجاد شده توسط دولت می‌باشند، بررسی می‌نمایند؛ اما این مفهوم می‌تواند تلاش‌های مربوط به تصاحب حکمرانی برای ایجاد انتقال‌ها را نیز دربرگیرد (Mbaku, 1992). نتیجه این است که هزینه مذکور، ارزش اجتماعی ایجاد نکرده و مهم‌تر از آن، بازارها و بنابراین روش فعالیت‌های اقتصادی را منحرف می‌سازد (Tollison, 1982).

ادبیات در حال رشد و عظیمی درباره نقش رانت‌جویی در طرق فعالیت‌های اقتصادی وجود دارد (Baland and Francois, 2000; Lane and Tornell, 1995 and 1996; Svensson, 2000; Lane and Tornell, 1999). برخی از تبیین‌های ارائه شده به این می‌پردازند که چرا رانت‌جویی در کشورهای دارای درآمدهای عظیم نفتی، گازی یا معدنی بیشتر می‌باشد؛ بدیهی است که مهم‌ترین دلیل، خزانه بزرگ‌تر بوده است (Lane and Tronell, 1995).

گروهی معتقدند که علت بیشتر بودن رانت‌جویی این است که ثروت در بخش دولتی یا احتمالاً در تعداد معدودی از شرکت‌ها متمرکز شده است (Auty, 1998; McMahon, 1997). پس عمده رانت‌های ایجاد شده در این اقتصادها توسط بوروکرات‌ها، که اکثراً اعضای گروه سیاسی مسلط‌اند، کانالیزه می‌شوند (Mbaku, 1992).

توافقی عمومی وجود دارد که رفتار رانت‌جویانه، خسارت‌های قابل توجهی به بسیاری از کشورها وارد می‌کند. آوتی می‌گوید که چنین رفتاری که برای بیشینه کردن ایجاد و کسب رانت است، باعث فراموشی هدف‌های بلندمدت توسعه می‌شود. پس رانت‌جویی

سطح درآمد تعادلی بلندمدت و سپس سطح رشد در مسیر تعادلی بلندمدت را تنزل می‌دهد (Sache and Warner, 1997).

آوتی (Auty, 1990) و گلب (Gelb, 1988) این دیدگاه را دارند که رانت‌جویی، گروه‌های فشار بسیار قدرتمندی را ایجاد می‌نماید که قادرند سدی در برابر اصلاحات ضروری اقتصاد شوند. برای مثال آوتی (Auty, 1995) برزیل را موردی منطبق با این وضعیت معرفی می‌کند. در وضعی مشابه، آلسن بیان می‌کند که جوامع در نتیجه رفتار گروه‌های همسود خاص، با مشکلات طاقت‌فرسای درزمینه نوآوری مواجه هستند (Sachs and Warner, 1997).

رانت‌جویی تعدیل هزینه را هنگام مواجهه با نوسانات درآمد برای دولت‌ها دشوارتر می‌کند (Auty, 2001b). نتیجه مشترک رانت‌جویی، ایجاد قدرت انحصاری در یک اقتصاد بوده و یکی از مطالعات نشان می‌دهد که هزینه‌های اجتماعی انحصارطلبی بیشتر خواهد شد در صورتی که هزینه‌های حفظ موقعیت انحصاری اضافه شود (Wenders, 1987).

باین‌حال، چنین مقولاتی صریح و روشن نیستند. یکی از معیارهای مهم اینکه برای درآمدهای حاصل از فساد و رانت‌جویی‌ای که قبلاً انجام شده، چه اتفاقی می‌افتد. اگر آنها برای سرمایه‌گذاری تولیدی در اقتصاد استفاده شوند، نتیجه بسیار متفاوت از حالتی است که آنها خرج مواردی که به‌وضوح مصرفی‌اند، شده و یا برای افزایش حساب بانک‌های خارجی مورد استفاده قرار بگیرند.

در مورد اثربخشی صندوق‌های نفتی برای مدیریت درآمدهای نفتی، می‌توان به مطالعات ذیل اشاره کرد:

دولین و لون (Devlin and Lewen, 2002) براساس شواهد تجربی مقدماتی (داده‌های پانل برای ۷۱ کشور بین سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۷۰)) گزارشی ارائه کردند که نشان می‌دهد، صندوق‌های منابع با هزینه‌های دولتی کاهش یافته و سهم‌های بالاتر سرمایه‌گذاری همبستگی دارد و با درصد نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی همبستگی مثبت

دارد. نتایج همچنین نشان می‌دهد که هرچه اندازه صندوق افزایش یابد، اثر آن بر مازادهای بودجه ممکن است منفی باشد.

دیویس و همکاران بیان می‌کنند که ایجاد صندوق اثری معنادار بر هزینه‌های دولت ندارد، «... کشورهای دارای سیاست‌های هزینه‌ای محتاطانه‌تر تمایل دارند تا یک صندوق منابع طبیعی ایجاد نمایند». همچنین آنها نشان دادند که در بسیاری از موارد که این صندوق در تمامی سیاست‌های مالی دخالت دارد، تثبیت هزینه اتفاق نمی‌افتد (Davis and Others, 2001).

شایساق و ایلاهی در مقاله خود بیان می‌کنند که باید برای قضاوت بر تأثیرات چنین صندوق‌هایی تمرکز فراوانی مبذول داشت. آنها این موضوع را آزمون می‌کنند که آیا صندوق‌های نفت در کاهش نوسانات اقتصاد کلان مؤثرند یا خیر؟ نتایج تخمین اقتصادسنجی بیان‌کننده این موضوع است که صندوق‌های نفت با کاهش بی‌ثباتی در حجم پول و سطح قیمت‌ها همراه است. همچنین یک رابطه ضعیف مابین وجود صندوق‌های نفت و بی‌ثباتی نرخ ارز حقیقی نیز وجود دارد (Shabsigh and Ilahi, 2007).

بهبودی (۱۳۸۴) در رساله دکترای خود تحت عنوان «نقش صندوق توسعه ملی در ثبات و اصلاح ساختار اقتصادی ایران» از الگوی تعادل عمومی محاسبه‌پذیر که یکی از موارد خاص بهره‌گیری از آنها، بررسی آثار شوک‌ها و متغیرهای سیاستی است، استفاده کرده است. مدل طراحی شده دارای سه بخش قابل مبادله، غیرقابل مبادله و نفت است که به‌صورت پویا بوده و در آن سه سناریوی مختلف، سناریوی پایه، سناریوی حساب ذخیره ارزی و سناریوی صندوق توسعه ملی برای تبیین تأثیرات روش‌های متفاوت گردش درآمدهای نفتی تعریف شده است. نتایج حاصل از حل پویای مدل حاکی از آن است که در تمامی انواع شوک‌ها، صندوق توسعه ملی به کاهش بی‌ثباتی و اصلاح ساختار اقتصادی منجر می‌شود.

## ۲ رانت و رانت‌جویی و عملکرد اقتصادی

دولت رانتیر، دولتی است که عمده مخارج خود را بر پایه درآمدهای ناشی از رانت برونزا

تأمین مالی می‌کند؛ دولت رانتیر هر چه به منابع حاصل از رانت بیشتر وابسته باشد، نیاز کمتری به اخذ مالیات از فعالیت‌های تولیدی دارد و در نتیجه چندان نسبت به ایجاد فضای مناسب برای رشد تولید، حساس نیست؛ به علاوه به دلیل نیاز کمتر به مالیات‌ستانی، کمتر نسبت به مردم پاسخ‌گو خواهد بود و این روند به تضعیف جامعه مدنی و ساختار اجتماعی - فرهنگی منجر خواهد گشت (مهدوی، ۱۹۷۰).

ظرفیت دولت رانتیر که از رانت نفت ارتزاق می‌کند، به کندی، نامتعادل و معمولاً با هزینه‌ای سنگین ارتقا می‌یابد. چنین دولتی در برخی حوزه‌ها موفق به ایجاد ظرفیت‌های چشمگیر می‌شوند و در سایر حوزه‌ها شدیداً ناقص باقی می‌مانند. برای مثال چنین دولتی در نمایش قدرت و استقرار حاکمیت خود در قلمرو سرزمینی موفق هستند در حالی که در نهادهای ساختن اقتدار کاملاً ناموفق‌اند؛ یا اینکه قابلیت نهادهای سازی اقتدار را به اثبات می‌رسانند، بدون اینکه قادر شوند تا دیوان‌سالاری‌هایی با کارکرد متفاوت که استقلال عمل در رابطه با جامعه مدنی دارند به وجود آورند (Karl, 1997).

درواقع وجود منابع رانت عظیم در یک دولت رانتیر، آن را به کانون تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده رانت تبدیل می‌کند، آن هم دولتی که از یک طرف حوزه اختیارات قانونی خود را افزایش داده و از طرف دیگر به نحو متناقض گونه‌ای در همان زمان اقتدار خود را در حال تنزل می‌یابد. این تنزل و کاهش اقتدار دولت و به تبع آن کل سازمان حکومت در راستاهای متفاوتی رخ می‌دهد.

وجود منابع عظیم رانت در اختیار دولت باعث استقلال مالی دولت از عملکرد واقعی اقتصاد داخلی می‌گردد. این استقلال مالی از عملکرد اقتصاد داخلی از دو جهت موجب تضعیف دولت می‌شود. از یک طرف دولت برای تأمین مالی مخارج خود به دلیل وجود منابع رانت برون‌زا احساس نگرانی نمی‌کند، برای به وجود آوردن نهادهای کارا و ساختار سازمانی با زیرساخت قانونی کارا و دقیق و نیز نظام بوروکراتیک متمرکز، قوی و منسجم برای مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی حساسیتی نخواهد داشت و در نتیجه موجب ضعف نظام

بوروکراتیک و نظام تصمیم‌گیری آن خواهد شد. به بیان کارل، منابع درآمدی دولت، نحوه جمع‌آوری این درآمدها و نحوه استفاده از آنها، عاملی مهم در تعیین ماهیت دولت و کارایی نظام بوروکراتیک آن خواهد بود (Ibid.).

از طرف دیگر استقلال مالی دولت از عملکرد اقتصاد داخلی موجب می‌شود تا دولت نسبت به تقویت امر تولید و روند رشد و توسعه اقتصادی و در نتیجه ایجاد پایه مالیاتی گسترده‌تر، حساسیت کمتری داشته باشد. دولتی که برای تأمین مالی خود نیاز به مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی دارد، قطعاً نگرانی بیشتری نسبت به عملکرد و میزان تولید اقتصادی دارد، تا دولتی که عمده منابع مالی خود را از منابع رانت برون‌زا به دست می‌آورد. این نیاز به مالیات‌ستانی، دولت و نظام بوروکراتیک آن را به این سمت هدایت خواهد کرد تا با ایجاد زمینه نهادی - ساختاری کارا به منظور تشویق فعالیت‌های تولیدی، پایه مالیاتی خود را گسترش دهد و هزینه‌های خود را بدین صورت تأمین مالی کند.

در راستای دیگر وجود منابع رانت عظیم در یک دولت رانتیر و تبدیل دولت به کانون تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده رانت، دولت را به هدف اصلی و اولیه عوامل رانت‌جو تبدیل می‌کند و در نتیجه عقلانیت اقتصادی را نمی‌توان به آسانی از عقلانیت سیاسی جدا کرد؛ به علاوه سرنوشت عرصه سیاست - چه اقتدارگرا باشد و چه دمکراتیک - تقریباً رابطه تنگاتنگی با عملکرد اقتصادی پیدا می‌کند (Ibid.).

رانت‌جویی عبارت است از تلاش‌های قانونی (لابی‌گری) و غیرقانونی (رشوه‌دهی) فعالان سیاسی و اقتصادی برای کسب رانت. تلاش عوامل رانت‌جو برای بهره‌برداری از فرصت‌های بالقوه کسب منفعت از دولت به‌عنوان منبع عظیم رانت، موجب نفوذ گسترده آنان به انحصار متفاوت در دولت و تغییر قواعد بازی و ساختار سازمانی دولت به سوی تأمین منافع سیاسی و اقتصادی رانت‌جو می‌شود که در نتیجه آن اقتدار دولت بیش‌ازپیش کاهش می‌یابد، در نهایت چارچوب نهادی - ساختاری طی فرایند زمانی به سمت ناکارایی و تشویق بیشتر فعالیت‌های رانت‌جویی نامولد نسبت به فعالیت‌های اقتصادی مولد سوق می‌یابد. تحت چنین

شرایطی دستیابی به چرخه رانت، نسبت به کارایی تولید اهمیت بیشتری می‌یابد. تمایلات رانت‌جویانه و ضدتولیدی، رفتار اقتصادی را تغییر داده و تصمیم‌گیری‌ها و انتخاب‌های اقتصادی را منحرف ساخته و رفتار عوامل اقتصادی در سطح سازمانی در راستای رقابت برای کسب هرچه بیشتر رانت، شکل خواهد گرفت؛ بنابراین فعالیت‌های تولیدی از کارایی لازم برخوردار نیستند (Chatelus, 1990). در واقع انگیزه برای کارآفرینی در زمینه‌های تولیدی اقتصاد تضعیف شده و کارآفرینان اقتصادی ترجیح می‌دهند تا با سوءاستفاده از نهادهای ضعیف، رانت بالایی را کسب کنند و از فعالیت‌های تولیدی که درآمد نسبی کمتری خواهند داشت، خارج شوند (Weintal and Luong, 2006).

از سوی دیگر، وجود منابع عظیم رانت در دولت رانتیر، انتظارات و تقاضای فزاینده لایه‌های متفاوت اجتماعی از دولت رانتیر و تلاش دولت برای پاسخ‌گویی به این تقاضای فزاینده، ظرفیت و اقتدار دولت را کاهش می‌دهد.

درواقع درآمدهای سرشار حاصل از رانت منابع نفتی، دولت را به منظور برنامه‌ریزی برای رشد و توسعه اقتصادی تحریک می‌کند و در نتیجه دولت رانتیر به متولی امر توسعه تبدیل می‌شود. دولت رانتیر با دستکاری در سازوکار عرضه و تقاضا و سهم شدن در فرایند اقتصادی - البته با شعار تنظیم بازار و تحقق عدالت اجتماعی - نظام اقتصادی را مختل می‌کند.

رانت عظیم حاصل از نفت و توهم قدرتی که ایجاد می‌کند، می‌تواند ضعف نزدیک‌بینی را در تصمیم‌گیران سیاسی تشدید نماید. به طوری که مسیر توسعه کشورهای عمده نفتی به وسیله یک «ذهنیت نفتی» مختل و ثروت عظیم بادآورده منتهی به رضایتمندی رختاک یا نزدیک‌بینانه در میان تصمیم‌گیران سیاسی شده و در نهایت به برنامه‌ریزی‌های اقتصادی احمال‌کارانه و تنوع اقتصادی ناکافی منجر شود (Ross, 1999). این امر به گسترش فزاینده بودجه دولت و وابستگی بیش‌ازپیش دولت به رانت نفت می‌انجامد.

از این رو رانت عظیم منابع در اختیار دولت به انتخاب‌ها و تصمیم‌گیری‌های ناسنجیده و شتاب‌زده منجر شده و این انتخاب‌ها سپس طی زمان تداوم می‌یابد، چرا که جاده‌ای



آسان در اختیار سیاستگذاران می‌گذارد. خرج کردن برای حاکمان اصل مسلم می‌شود زیرا منابع به حد کافی در دسترس هستند و چون وظایف دشواری مثل ساختن نظام و اقتدار اداری، زمان‌بر بوده و پاداش‌های آنی اندکی فراهم می‌کند، حقیقتاً خرج کردن به سازوکار ابتدایی «دولتمندی» تبدیل می‌شود؛ همچنان‌که پول، دائماً جایگزین اقتدار و توانایی می‌شود (Karl, 1997).

نخبگان حاکم که رانت عظیمی را در اختیار دارند، از قدرت انحصاری در تصمیم‌گیری درباره هزینه کردن و توزیع رانت برخوردارند؛ این نخبگان از این قدرت برای جلب حمایت و همکاری دیگر گروه‌ها و نخبگان جامعه استفاده می‌کنند. استراتژی کلی دولت رانتیر در جلب حمایت نخبگان غیرحاکم و گروه‌های مختلف اجتماعی این است که بخشی از رانت حاصل از منابع را در راستای گسترش رفاه عمومی، توزیع کند.

فراهم آوردن فرصت‌های مناسب اقتصادی مانند اشتغال، اعطای قراردادهای دولتی و همچنین ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی مانند بهداشت و آموزش رایگان، ابزارهای دولت رانتیر در راستای تأمین استراتژی فوق است.

علاوه بر این، گسترش نظام بوروکراسی دولت رانتیر و دستگاه اداری آن می‌تواند راهبردی مؤثر برای توزیع رانت میان مردم و منبعی مهم برای اشتغال گروه‌های مختلف جامعه و ایجاد وابستگی مردم به دولت و کسب حمایت و مشروعیت از جانب آنان باشد. دریافت مقادیر هنگفت رانت توسط دولت رانتیر، وجود نظام بوروکراتیک گسترده را ضروری می‌سازد تا به‌واسطه آن دولت نه تنها در راستای استراتژی توزیع مؤثر رانت در جامعه موفق باشد، بلکه از طریق ایجاد مناصب متعدد در دستگاه بوروکراتیک دولت و به کار گماردن گروه‌های مختلف، همکاری و حمایت آنان را جلب کند (Beblawi, 1987).

درواقع دولت رانتیر تلاش می‌کند با توزیع قسمتی از رانت به بخش‌هایی خاص از جامعه، پایگاه اجتماعی مناسبی برای خود دست‌وپا کند و حامیانی برای خود تشکیل دهد

تا با استفاده از این حاشیه امنیت و حمایت، با بحران مشروعیت مواجه نشود. با این حال این امر در بلندمدت موجب شکاف میان دولت و ملت و بروز بحران مشروعیت می‌گردد. به‌طور خلاصه مشکلات به‌وجود آمده در ساختار و کارکرد دولت قبل از ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت عبارت‌اند از:

- حجیم شدن بیش از حد دولت نسبت به جامعه و بخش خصوصی؛
- استقلال یافتن دولت از مردم و در نتیجه نظارت‌ناپذیری آن از سوی جامعه؛
- ایجاد فساد اداری گسترده؛
- ناکارآمد شدن دستگاه دولتی در اجرای وظایف خود در برابر مردم؛
- حامی‌پروری و ارادت‌سالاری در نظام اداری و اجتماعی و حذف و کم‌رنگ شدن شایسته‌سالاری؛

- شکل‌گیری عقلانیت نفتی در تصمیم‌گیری‌ها که چیزی جز اتلاف منابع و دور شدن از تولید علمی و تخصیص بهینه منابع نیست؛

- قانون و حاکمیت به امری تجملی و بیهوده تبدیل می‌شود.

رانت نفت می‌تواند بر ساختار فرهنگی و ایدئولوژیک نیز تأثیر بگذارد. از یک طرف توزیع رانت نفت از سوی دولت بین مردم، منجر به حاکمیت ذهنیتی تن‌پرورانه در میان مردم می‌شود که می‌توان بدون کار و تلاش به ثروت دست پیدا کرد. در نتیجه حاکمیت چنین ذهنیتی، فرهنگ کار و تلاش در جامعه تضعیف می‌شود. از طرف دیگر دولت قادر نیست یا نمی‌خواهد رانت نفت را به‌طور مساوی میان تمام مردم توزیع کند، این امر در مخالفت با انگاره عدالت نزد مردم قرار می‌گیرد که می‌تواند مشروعیت حاکمیت را نزد مردم مخدوش و هزینه‌های اجتماعی و نیز هزینه‌هایی برای اعمال حاکمیت حکومت ایجاد کند. این امر موجب می‌گردد مداخلات یک دولت رانتیر فقط منحصر به بخش اقتصادی نماند، بلکه در نظام فرهنگی - اجتماعی نیز تسری و گسترش یابد تا دولت براساس آن بتواند از بروز بحران مشروعیت جلوگیری کند.

نکته دیگر اینکه عوامل رانت‌جو در یک جامعه می‌توانند علاوه بر تغییر توزیع ثروت، توزیع

قدرت را نیز در جامعه تغییر دهند. معمولاً عوامل رانت‌جو علاوه‌بر تلاشی که برای کسب این درآمد بادآورده می‌کنند، برای نفوذ در جامعه در ابعاد متفاوت نیز تلاش می‌نمایند و عموماً نیز موفق می‌شوند؛ زیرا افرادی که ثروت بیشتری دارند، از قدرت بیشتری نیز برخوردارند و به‌راحتی برکنار نمی‌شوند. چنین تغییراتی در ساختار فرهنگی - ایدئولوژیک می‌تواند در بلندمدت نظام اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار دهد و در نهایت رشد و توسعه اقتصادی را مختل کند.

### ۳ نفت و شکل‌گیری دولت رانتهی در اقتصاد ایران

آغاز حیات اقتصادی صنعت نفت در ایران، مقارن با آغاز فعالیت‌های استخراج و عرضه نفت در ابعاد تجاری، به سال ۱۲۸۹ شمسی (۱۹۱۰ میلادی) بازمی‌گردد. در سالیان اولیه حیات این صنعت عظیم، حجم دریافتهای دولت از محل فروش نفت به‌دلیل انحصار شرکت نفتی ایران - انگلیس و همچنین ترفندهای گوناگون آن شرکت برای فرار از پرداخت سهم ایران، رقم ناچیزی است، از این‌رو این درآمدها جایگاه مهمی در اقتصاد کشور نداشت. در کنار این مسئله باید توجه داشت که ساختار اقتصاد ایران در سال‌های نیمه اول قرن گذشته، عملاً ساختاری سنتی و محدود به فعالیت‌های کشاورزی بوده است. پس از ملی شدن صنعت نفت، درآمدهای نفتی به‌طور قابل توجهی افزایش یافت و باعث افزایش سهم نفت در اقتصاد کشور شد. برای مثال در قبل از انقلاب سهم نفت در تأمین منابع مالی برای برنامه عمرانی هفت‌ساله اول معادل ۳۷,۱ درصد بود. همین رقم به تدریج و با زیاد شدن درآمدهای نفتی رو به افزایش گذاشت. به‌طوری‌که در برنامه دوم به ۶۴,۵ درصد، در برنامه سوم به ۶۲,۵ درصد، در برنامه عمرانی چهارم به ۶۳,۱ درصد و بالاخره در برنامه پنجم عمرانی کشور این سهم به ۵۶ درصد افزایش یافت. به‌این ترتیب سهم نفت در عایدی‌های برنامه از ۳۷,۱ درصد به بیش از ۶۰ درصد افزایش یافت. این روند پس از انقلاب نیز ادامه یافته و وابستگی اقتصاد ایران به نفت را به یک امر بدیهی تبدیل کرده است.

نفت از دو طریق متفاوت اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار داده است: اول، از راه

استخراج و توزیع نفت و فراورده‌های آن در داخل اقتصاد. دوم، از طریق رانت حاصل از فروش منابع نفتی به خارج و توزیع منابع ارزی حاصل در اقتصاد داخلی.

رانت نفت در مسیر اول اقتصاد ایران را با ایجاد اختلال در نظام قیمت در اقتصاد منجر به تخصیص غیربهبوده منابع انرژی در فرایند تولید و مصرف اقتصاد داخلی شده و اقتصاد کشور را به حجم عظیمی از یارانه وابسته کرده است.

رانت نفت از مسیر دوم از طریق دولت و با توجه به مالکیت دولتی نفت و درآمدهای حاصل از آن، وارد نظام اقتصادی می‌گردد. این حجم عظیم رانت از یک طرف ساختار دولت را با عدم کارایی مواجه ساخته و از طرف دیگر اختلالات و زیان‌های فراوانی برای اقتصاد ایران به بار آورده است.

مسئله مهم این است که رانت نفت دقیقاً در فرایند دولت‌سازی مدرن (زمانی که حکومت نوپا و نظام بوروکراتیک آن ضعیف، شکننده و در حال شکل‌گیری است) - موضوعی که برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه نفت‌خیز صادق است - وارد اقتصاد ایران شده است، و در نتیجه زمینه را برای تبدیل دولت به یک دولت رانتیر فراهم کرده است.

دولت در ایران به دولتی بدل شده که عمده مخارج خود را بر پایه درآمدهای ناشی از رانت برونزای نفت تأمین مالی می‌نماید؛ در نتیجه ظرفیت چنین دولتی که از رانت نفت ارتزاق می‌کند، به‌کندی، به شکل نامتعادل و معمولاً با هزینه‌ای سنگین گسترش یافته است. وجود منابع عظیم رانت در دولت در راستاهای متفاوت اقتصاد ملی و خود دولت را تضعیف نموده است.

منابع عظیم رانتی که در اختیار دولت است باعث استقلال مالی دولت از عملکرد واقعی اقتصاد داخلی شده است؛ این استقلال مالی از عملکرد اقتصاد داخلی از دو جهت موجب تضعیف دولت گشته است. از یک طرف دولت برای تأمین مالی مخارج خود به دلیل وجود منابع رانت احساس نگرانی نکرده و برای به‌وجود آوردن نهادهای کارا و ساختار سازمانی با زیرساخت قانونی و دقیق و نیز نظام بوروکراتیک متمرکز، قوی و منسجم

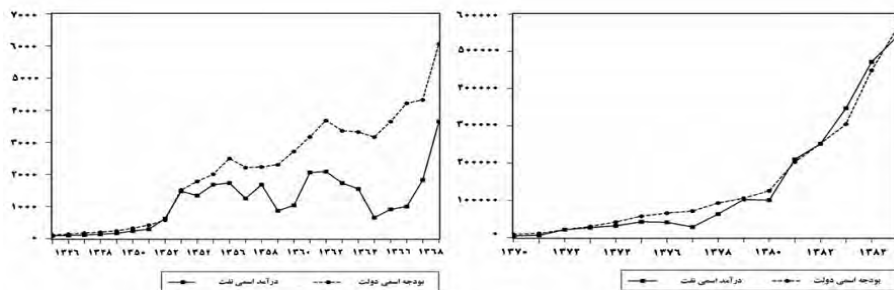
به‌منظور مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی حساسیتی نداشته است و در نتیجه موجب ضعف نظام بوروکراتیک و نظام تصمیم‌گیری دولت شده است.

این امر نشان‌دهنده این موضوع است که منابع درآمدی دولت، نحوه جمع‌آوری این درآمدها و نحوه استفاده از آنها، عاملی مهم در تعیین ماهیت دولت و کارایی نظام بوروکراتیک آن بوده است. از طرف دیگر استقلال مالی دولت از عملکرد اقتصاد داخلی موجب شده است تا دولت نسبت به تقویت امر تولید و روند رشد و توسعه اقتصادی و در نتیجه ایجاد پایه مالیاتی گسترده‌تر، حساسیت کمتری داشته باشد. چنین دولتی که برای تأمین مالی خود نیاز چندانی به مالیات‌ستانی از اقتصاد داخلی ندارد، قطعاً نگرانی چندانی نسبت به عملکرد و میزان تولید اقتصاد داخلی ندارد.

تبدیل شدن دولت به کانون تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده رانت به خاطر منابع عظیم رانتی، دولت را به هدف اصلی و اولیه عوامل رانت‌جو تبدیل نموده است و در نتیجه در چارچوب چنین دولتی عقلانیت اقتصادی را نمی‌توان به‌آسانی از عقلانیت سیاسی جدا کرد. تلاش عوامل رانت‌جو برای بهره‌برداری از فرصت‌های بالقوه کسب منفعت از دولت به‌عنوان منبع عظیم رانت، موجب نفوذ گسترده آنان به انحاء متفاوت در دولت و تغییر قواعد بازی و ساختار سازمانی دولت به‌سوی تأمین منافع عوامل سیاسی و اقتصادی رانت‌جو شده است.

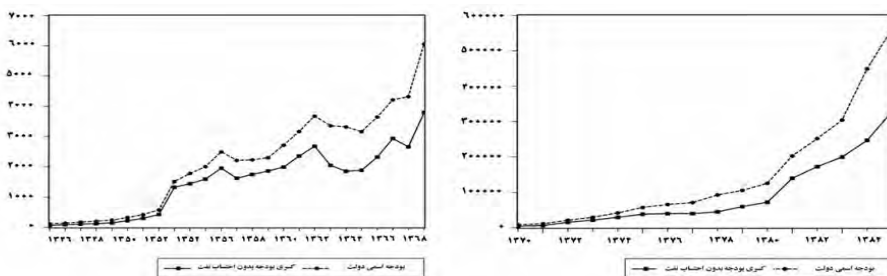
#### ۴ رانت نفت و ساختار بودجه دولت در ایران

همان‌طور که تشریح شد، رانت نفت طی سالیان گذشته بودجه دولت را به‌شدت تحت تأثیر خود قرار داده است، به‌نحوی که همراه با افزایش درآمدهای نفتی، بودجه دولت نیز گسترش یافته است. این موضوع در نمودار ۱ و ۲ نشان داده شده است.



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مرکز آمار ایران.

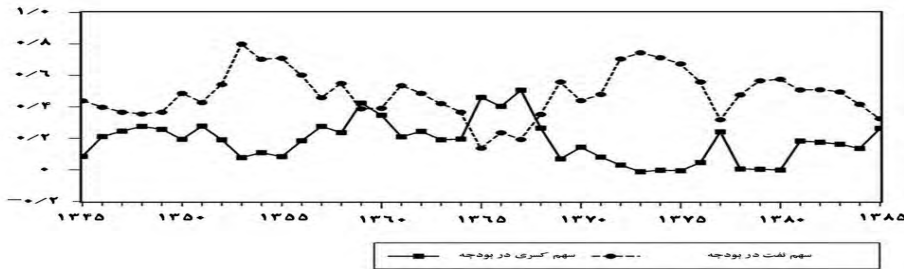
### نمودار ۱ وابستگی بودجه دولت به درآمد نفت



منبع: همان.

### نمودار ۲ میزان کسری بودجه بدون احتساب نفت

بررسی تغییرات بودجه دولت نشان می‌دهد که واکنش بودجه دولت به نوسانات رانت نفت کاملاً نامتقارن می‌باشد. در دوره‌های افزایش درآمد رانت نفت، هزینه‌های دولت به‌طور متناسب شروع به افزایش می‌کند، درحالی‌که در دوره‌های کاهش درآمد نفت، هزینه‌های دولت چندان کاهش نمی‌یابد. در واقع در دوره‌های کاهش درآمد نفت، عموماً کسری بودجه شروع به افزایش کرده تا اینکه مخارج دولت کاهش یابد، در واقع دولت کاهش درآمدهای نفتی خود را با کسری بودجه جبران می‌نماید.



منبع: همان.

### نمودار ۳ سهم نفت و کسری در بودجه

سهم درآمدهای نفتی و کسری بودجه در سال‌های مختلف از سال ۱۳۴۵ در بودجه دولت در نمودار ۳ آمده است. تغییرات سهم درآمدهای نفتی و کسری بودجه نشان می‌دهد که روند حرکت این دو متغیر در جهت عکس یکدیگر می‌باشد؛ یعنی در سال‌هایی که سهم درآمدهای نفتی در بودجه کاهش یافته است، سهم کسری بودجه زیاد شده است و بالعکس.

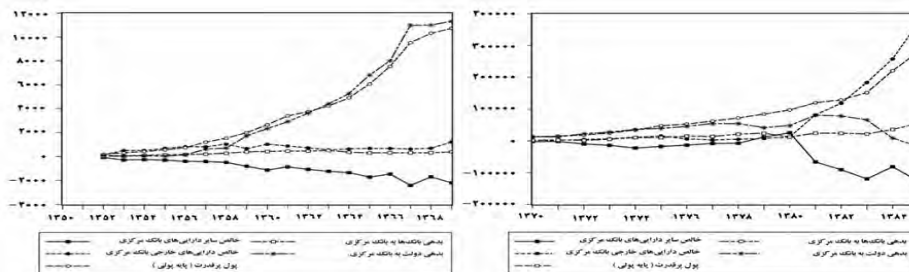
### ۵ رانت نفت، حجم پول و تورم در اقتصاد ایران

پول در تعریف محدود آن ( $M_1$ ) شامل اسکناس و مسکوکات در دست مردم و سپرده‌های دیداری قابل برداشت موجود در بانک‌های تجاری و مؤسسات سپرده‌پذیر است. اما در تعریف گسترده‌تر آن ( $M_2$ ) در ایران شامل پول ( $M_1$ ) و شبه‌پول (شامل سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز، سپرده‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت و بلندمدت و سپرده‌های متفرقه) می‌باشد که به نقدینگی بخش خصوصی موسوم است، که در این بخش عموماً تأکید بر تعریف گسترده پول ( $M_2$ ) است.

از آنجا که بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات اعتباری به اعتبار پایه پولی ایجاد شده‌اند توسط بانک مرکزی، مبادرت به اعطای وام و ایجاد پول اعتباری می‌نمایند، حجم پول همواره بیش از پایه پولی خواهد بود. کل عرضه پول از طریق پایه پولی (پول پر قدرت)

ضربدر ضریب فزاینده پولی ایجاد می‌شود. مهم‌ترین نهاد تعیین‌کننده حجم پول بانک مرکزی است و بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات اعتباری و نیز سپرده‌گذاران و وام‌گیرندگان در تعیین آن نقش دارند.

بنابراین حجم پایه پولی نقش کلیدی در تعیین حجم پول دارد. منابع پایه پولی شامل خالص دارایی‌های خارجی (ذخایر ارزی) و ذخایر طلای بانک مرکزی، مطالبات بانک مرکزی از دولت، مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های تجاری و سایر مؤسسات سپرده‌پذیر و وام‌دهنده و در نهایت خالص سایر دارایی‌های بانک مرکزی است. واضح است که هر عاملی سبب افزایش پایه پولی شود، به تبع آن موجب افزایش عرضه پول و حجم نقدینگی و به دنبال آن دامن زدن به تورم خواهد شد.



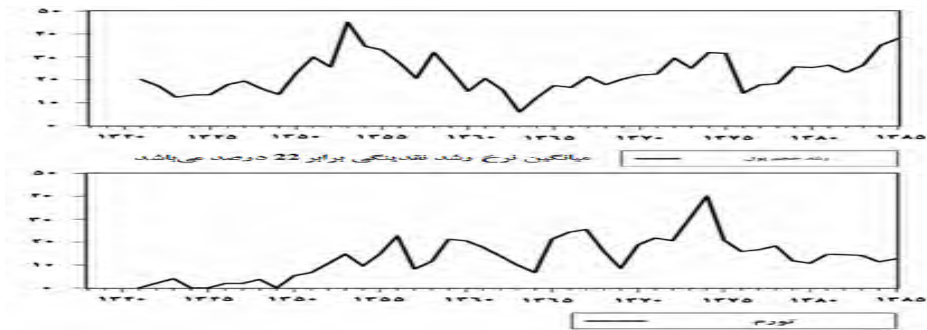
#### نمودار ۴ پایه پولی و اقلام تشکیل‌دهنده آن

در سال‌های گذشته بدهی دولت به بانک مرکزی و خالص دارایی‌های بانک مرکزی از اقلام عمده پایه پولی بوده‌اند. با توجه به گسترش هزینه‌های دولت در سال‌هایی که سطح درآمدهای نفتی کاهش یافته است، دولت دچار کسری بودجه شدید گردید و تأمین بخش اعظم این کسری بودجه از طریق قرض گرفتن از بانک مرکزی موجب شده است که بدهی دولت به بانک مرکزی به مهم‌ترین منبع ایجاد پول پر قدرت و به تبع آن گسترش نقدینگی تبدیل شود (به‌خصوص سال‌های دهه شصت و هفتاد). اما در سال‌هایی که



درآمدهای نفتی افزایش یافته با توجه به وابستگی بیش از حد هزینه‌های دولت به درآمدهای نفتی و در نتیجه تأمین بودجه دولت از طریق فروش درآمدهای ارزی حاصل از نفت به بانک مرکزی، خالص دارایی‌های بانک مرکزی به مهم‌ترین عامل افزایش پایه پولی مبدل شده است (به‌خصوص سال‌های دهه پنجاه و دهه هشتاد) (نمودار ۴).

درواقع در اقتصاد ایران با توجه به وابستگی بودجه دولت به نفت و گسترش هزینه‌های دولت در دوران رونق نفتی و افزایش کسری بودجه در دوران رکود نفتی، سیاست‌های پولی عملاً تحت تسلط سیاست‌های مالی قرار گرفته و این سیاست‌های مالی بوده که فرایندهای پولی را تعیین کرده است. بررسی آماری نشان می‌دهد که در طول سال‌های گذشته خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی (سهمی برابر ۷۳ درصد) و خالص بدهی بخش دولت به بانک مرکزی (سهمی برابر ۴۴ درصد)، بیشترین سهم را در تشکیل پایه پولی داشته‌اند، که درواقع هر دو این اقلام در نتیجه فرایندهای بودجه‌ای دولت حاصل شده‌اند (نمودار ۵).



نمودار ۵ نرخ رشد نقدینگی و نرخ تورم

برای مثال از سال ۱۳۸۴ و به دنبال افزایش بی‌سابقه درآمدهای نفتی، هزینه‌های دولت نیز به اوج خود رسید، به طوری که در این سال با افزایش بیش از ۴۰ درصدی هزینه‌های

دولت و تأمین بخش اعظم آن از محل فروش درآمدهای ارزی به بانک مرکزی و نیز بازپرداخت بخشی از بدهی دولت به بانک مرکزی از محل حساب ذخیره ارزی، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی با افزایش حدوداً ۴۰ درصدی مواجه شد. در نتیجه در سال‌های اخیر با توجه به رشد بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی و با وجود کاهش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی، پایه پولی به‌طور چشمگیری افزایش یافته؛ به‌طوری‌که پایه پولی در سال ۱۳۸۴ بیش از ۴۰ درصد و در سال ۱۳۸۵ حدود ۳۰ درصد افزایش یافته است.

بنابراین با توجه به رشد پایه پولی که عمدتاً به‌دلیل گسترش بودجه دولت صورت گرفته، حجم نقدینگی به‌صورت گسترده‌ای در سال‌های گذشته افزایش یافته است. بدین ترتیب روند رشد حجم پول و نقدینگی در سال‌های گذشته، تورم مزمن و پایداری را در اقتصاد ایران ایجاد کرده است.

در نظریه اقتصادی، مرسوم‌ترین و پذیرفته‌شده‌ترین تحلیل از تورم، بر مبنای رابطه فیشر ( $M*V=P*Y$ ) می‌باشد که پول‌گرایان جدید تفسیر نوینی از آن را ارائه دادند، که بر مبنای آن یک تورم پایدار و مستمر، همیشه و در همه جا یک پدیده پولی است. افزایش رشد حجم پول در میان مدت و بلندمدت به ناچار به افزایش تورم منجر خواهد شد، اگرچه در کوتاه مدت ممکن است آثار محدودی داشته باشد.

البته باید توجه داشت که با وجود بازارهای دارایی مالی و فیزیکی مانند بازار سهام، زمین و مسکن، طلا، ارز و امثال آن و تغییر در سرعت گردش پول نباید انتظار داشت که رابطه فیشر، بیانگر یک رابطه یک‌به‌یک بین رشد حجم پول و تورم باشد؛ زیرا همان‌طور که بیان شد بخش عظیمی از نقدینگی در حال انباشت، جذب بازارهای دارایی خواهد شد و تأثیرات خود را در آن بازارها به نمایش خواهد گذاشت و از طرف دیگر با توجه به اینکه تغییر در سرعت گردش پول در کوتاه مدت نقش مهمی در تغییرات تورم ایفا می‌کند، شکافی میان رشد حجم پول و تورم در کوتاه مدت به وجود می‌آید. در واقع اگر سرعت گردش پول، که به نوعی رفتارهای سوداگرانه تقاضای پول را هم در خود جای داده است،

بی‌ثبات و انعطاف‌پذیر شود ممکن است رابطه یک‌به‌یک میان حجم پول و تورم را مختل کند. به بیان لیدلر انعطاف در سرعت گردش پول می‌تواند وضعیتی را به‌وجود آورد که در آن افزایش نقدینگی در کوتاه‌مدت به افزایش تورم منجر نشود (Laidler, 1975). اما آنچه روشن است اینکه در بلندمدت رشد مداوم و پایدار نقدینگی با توجه به کشش اندک طرف عرضه اقتصاد و با وجود نوسانات سرعت گردش پول، در نهایت تأثیرات خود را به‌صورت بروز تورم مداوم و پایدار در اقتصاد ایران نمایان ساخته است. بررسی آمار نشان می‌دهد از سال ۱۳۴۰ تا ۱۳۸۵ نرخ رشد نقدینگی به‌طور میانگین بیش از ۲۲ درصد و نرخ تورم به‌طور میانگین بیش از ۱۳ درصد بوده است.

## ۶ رانت نفت و رشد اقتصادی در ایران

اثر رانت نفت بر رشد اقتصادی از دو منظر کوتاه‌مدت و بلندمدت دارای اهمیت است. بررسی آمار تولید ناخالص داخلی ایران نشان می‌دهد که رشد بلندمدت اقتصاد ایران دارای روند مطلوبی نبوده و در کوتاه‌مدت نیز بسیار پرنوسان بوده است.

بررسی رابطه رشد اقتصادی غیرنفتی ایران و شوک‌های نفتی در کوتاه‌مدت حاکی از واکنش نامتقارن رشد اقتصادی غیرنفتی نسبت به شوک‌های نفتی است. به‌نحوی که شوک‌های مثبت درآمد نفتی، اثر معناداری بر رشد اقتصادی غیرنفتی ایران ندارد، درحالی که شوک‌های منفی درآمد نفتی، رشد اقتصادی را به‌نحو معناداری تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.

درواقع تحت حاکمیت یک ساختار اداری ناکارآمد و وجود یک دولت رانتی با نظام بوروکراتیک ضعیف و به‌شدت وابسته به رانت نفت، یک شوک مثبت نفتی، تقاضای کل اقتصاد را از طریق افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی دولت، افزایش نقدینگی و گسترش رانت جویی، به‌شدت افزایش خواهد داد. اما در پاسخ به تقاضای فزاینده ناشی از افزایش رانت نفت، با توجه به محدودیت‌های ظرفیت تولید داخلی، موجب انقباض بخش مولد و تولید غیرنفتی از طریق گسترش رانت جویی، انقباض بخش قابل مبادله در برابر بخش

غیرقابل مبادله در داخل بخش مولد، افزایش سرمایه گذاری‌های کم‌بازده دولتی و برون‌رانی سرمایه گذاری‌های بخش خصوصی و وابستگی بیش‌ازپیش بخش خصوصی به دولت در طرف عرضه اقتصاد خواهد شد. در نتیجه یک شوک مثبت نفتی، در طرف تقاضای کل اقتصاد، منجر به افزایش شدید تقاضای کل می‌شود، در حالی که در طرف عرضه با توجه به محدودیت ظرفیت تولید، عرضه بخش غیرنفتی اقتصاد نه تنها افزایش نیافته بلکه ممکن است کاهش نیز یابد، در نتیجه افزایش رانت نفت در نهایت منجر به ایجاد اضافه تقاضای مؤثر در اقتصاد می‌شود که نتیجه نهایی آن، ایجاد فشارهای تورمی و گسترش واردات و افزایش فزاینده اختلالات اقتصادی خواهد بود.

اما هنگام مواجهه با تکانه‌های منفی نفت و در نتیجه کاهش رانت نفت، با توجه به عدم کاهش معنادار هزینه‌های دولت و در نتیجه افزایش کسری بودجه، کاهش توان واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و در نتیجه افت توان تولیدی می‌توان چنین نتیجه گرفت که به لحاظ نظری، عملکرد و رشد اقتصادی با شدت و حدت بیشتری تحت تأثیر قرار گرفته و کاهش خواهد یافت. نتیجه اینکه واکنش عملکرد و رشد اقتصادی نسبت به نوسانات رانت نفت، نامتقارن است.

## ۷ بررسی کارایی صندوق‌های نفتی در مدیریت درآمدهای نفتی و کنترل رانت و فساد

درآمد حاصل از نفت را می‌توان مصرف، یا اینکه آن را پس‌انداز کرد، به‌علاوه تصمیم مربوط به فرایند مصرف - پس‌انداز درآمدهای نفتی یا باید از طریق دولت صورت گیرد یا بخش خصوصی و مردم. البته درآمدهای نفتی در نهایت هزینه خواهد شد، اما اینکه چه کسی، در چه مسیری و در چه افق زمانی این درآمدها را هزینه نماید، پیامدهای اقتصادی متفاوتی به بار خواهد آورد که این همان نحوه مدیریت، توزیع و تخصیص درآمدهای نفتی است. واقعیت این است که درآمدهای نفتی به‌طور مستقیم و به‌صورت بی‌واسطه وارد نظام

اقتصادی نمی‌شود، بلکه تحت چارچوب نهادی - ساختاری که در یک فرایند زمانی شکل گرفته و بسط یافته است، راه خود را به درون نظام اقتصادی می‌یابد، بنابراین این ویژگی‌های چارچوب نهادی - ساختاری حاکم در یک نظام اجتماعی است که به‌طور بنیادی نحوه ورود رانت حاصل از منابع نفتی به نظام اقتصادی و مسیرهای راهیابی، گردش و اثرگذاری آن بر سطوح سازمانی، نحوه تخصیص منابع و توزیع درآمد و ثروت و نیز تغییرات مسیر رشد و توسعه اقتصادی را تعیین می‌کند (زمانزاده، ۱۳۸۷).

برای ارزیابی هر یک از راهبردهای مطرح در مدیریت درآمدهای نفتی، باید اهداف اقتصادی مورد انتظار از آن راهبرد را مطرح و معیارها و اصول اساسی حاکم بر آن، جهت حصول اطمینان نسبت به دستیابی به اهداف مطروحه را روشن کرد. اهداف اساسی مورد انتظار از راهبرد مدیریت درآمدهای نفتی عبارت است از:

الف) تسهیل اعمال سیاست‌های تثبیت، از طریق جلوگیری از تأثیر نوسانات درآمد نفت بر عملکرد اقتصادی؛

ب) کاهش وابستگی دولت به درآمد برون‌زای نفتی، اصلاح ساختار و افزایش توانمندی و کارایی دولت؛

ج) استفاده بهینه درآمد نفت برای کمک و تسهیل فرایند رشد و توسعه پایدار کشور. معیارها و اصول اساسی حاکم بر راهبرد مدیریت درآمدهای نفتی برای حصول اطمینان نسبت به قابلیت امکان و عملیاتی شدن آن و نیز قابلیت تداوم آن عبارت است از:

۱. **اصل سازگاری:** راهبرد مورد نظر باید شرایط موجود اقتصادی و سیاسی کشور را مدنظر داشته باشد و تحت چنین شرایط نهادی - ساختاری، راهبردی را برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی طراحی کند، که بالاترین قابلیت امکان و عملیاتی شدن را دارا باشد.

۲. **اصل پایداری:** راهبرد مورد نظر باید به گونه‌ای طراحی شود که در طی زمان و در بلندمدت، با ثبات بوده و تداوم یابد، چرا که در صورت عدم تداوم و پایداری، کارایی لازم به‌منظور کمک به فرایند رشد و توسعه پایدار کشور را نخواهد داشت.

مسئله مهم در مورد ارزیابی کارایی صندوق نفتی برای مدیریت درآمدهای نفتی این است که کارایی صندوق علاوه بر شرایط موجود نهادی - ساختاری، به شدت به شکل و نوع صندوق، نحوه تعریف جایگاه آن در ساختار سیاسی - اقتصادی، درجه استقلال آن به لحاظ حقوقی، نوع رابطه آن با دولت و قواعد حاکم بر مدیریت آن و ضمانت اجرایی آن و مسائلی از این دست وابسته است. بر این اساس نمی توان به طور کلی راهبرد صندوق نفتی را فارغ از جایگاه، کارکردها، قواعد حاکم بر آن و نیز ضمانت اجرایی آن مورد بحث قرار داد. بنابراین برای ارزیابی کارایی یک صندوق نفتی ابتدا باید شکل و نوع صندوق را مشخص کرد و سپس به بررسی کارایی آن پرداخت. برای تشکیل یک صندوق نفتی، مسائلی باید روشن شود که عبارت اند از:

۱. روشن نمودن هدف یا اهداف صندوق: باید روشن شود هدف از ایجاد صندوق، تثبیت اقتصادی است، یا هدف آن پس انداز است، یا هدف آن کمک به فرایند رشد و توسعه اقتصادی است یا ترکیبی از مجموعه این اهداف.

۲. روشن نمودن جایگاه صندوق در ساختار سیاسی - اقتصادی: در این مورد باید روشن گردد که آیا صندوق به لحاظ حقوقی از دولت مستقل است یا در زیرمجموعه دولت قرار دارد؟

۳. روشن نمودن قواعد، فرایندها و استراتژی های حاکم بر صندوق: در این مورد باید مجموعه ای از مسائل مربوط به ساختار بوروکراتیک صندوق روشن شود: روشن نمودن روش حصول و انتقال درآمدها به صندوق؛ روشن نمودن نوع مدیریت حاکم بر صندوق؛ روشن نمودن روابط صندوق با دولت و بودجه آن؛ مشخص کردن استراتژی های مربوط به نحوه نگهداری دارایی های صندوق؛ روشن نمودن استراتژی های مربوط به هزینه منابع صندوق و اینکه آیا هزینه های صندوق به صورت یک فرمول از پیش تعیین شده صورت می گیرد یا بنابر صلاحدید و به صورت موردی و در نهایت مشخص کردن راهبرد نظارتی حاکم بر صندوق به منظور اطمینان از شفافیت و سلامت عملکرد آن.

### ۷-۱ شکل بهینه صندوق نفتی

با توجه به مطالعات صورت گرفته<sup>۱</sup> و تجربیات سایر کشورها شکل بهینه صندوق نفتی به‌صورت زیر ارائه می‌شود:

#### ۷-۱-۱ هدف صندوق

تسهیل فرایند تثبیت اقتصادی، پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی برای نسل‌های آتی، کاهش وابستگی دولت به درآمد برون‌زای نفتی، اصلاح ساختار و افزایش توانمندی و کارایی دولت و در نهایت استفاده بهینه درآمد نفت برای کمک و تسهیل فرایند رشد و توسعه پایدار کشور تشکیل می‌شود.

#### ۷-۱-۲ ساختار صندوق

ساختار صندوق ساختار حقوقی و اقتصادی مستقل از دولت و مجلس کشور است که تحت حاکمیت نظام حاکم بر کشور در قالب یک اساسنامه مدون تأسیس می‌شود. واقعیت این است که قوای مجریه و مقننه در ساختار سیاسی و اقتصادی کشورهای نفت‌خیز به تجربه ثابت کردند که عملاً به‌دلیل حاکمیت نگرش کوتاه‌مدت، نمی‌توانند به اختیار خود در چارچوب راهبردی بلندمدت عمل نمایند؛ این امر به‌خصوص در مدیریت درآمدهای نفتی صادق بوده است، بر این اساس صندوق نفتی باید در جایی خارج از زیرمجموعه دولت و مجلس تعریف شود، جایی که قدرت استقلال بالایی را به صندوق بدهد تا در برابر غلبه راهبردهای کوتاه‌مدت بر راهبردهای بلندمدت ایستادگی کند.

### ۸ قواعد، فرایندها و استراتژی‌های حاکم بر صندوق

مدیریت صندوق نفت در اختیار مجموعه‌ای از کارشناسان حرفه‌ای اقتصادی و مالی،

---

۱. دیویس و همکاران (۲۰۰۱)؛ دولین و لوین (۲۰۰۲)؛ فاسانو (۲۰۰۰)؛ هیل برونن و ...

نمایندگان قوای مجریه، مقننه و قضائیه و نمایندگان بخش خصوصی، به‌عنوان هیئت‌مدیره صندوق است. تمامی درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت باید به حساب صندوق نفت واریز شود. منابع صندوق نفت تحت سه استراتژی زیر در داخل و خارج از کشور تخصیص یابد:

یک جریان ثابت از منابع ارزی صندوق به قیمت‌های ثابت سال پایه - برای مثال A میلیارد دلار (که مقدار آن با بحث و بررسی کارشناسی تعیین خواهد گردید) - به‌عنوان منابع درآمدی به دولت تعلق می‌گیرد تا از طریق فرایندهای حاکم بر بودجه به صورت هزینه‌های عمرانی یا جاری هزینه کند. بنابراین مقدار منابع درآمد ارزی دولت از محل صادرات نفت، طبق یک فرمول از پیش تعیین شده (که مقدار ثابتی می‌باشد)، تخصیص می‌یابد و هیچ نوع صلاح‌دید برای برداشت بیشتر دولت به هر دلیلی - مگر در شرایط اضطراری مانند جنگ - قابل پذیرش نخواهد بود.

در این استراتژی دو نکته مدنظر قرار گرفته است. اول اینکه مقدار منابع قابل برداشت از صندوق توسط دولت، طبق یک فرمول از پیش تعیین شده و بدون هیچ صلاح‌دید تعیین می‌گردد تا جلوی برداشتهای غیرقابل کنترل دولت از صندوق گرفته شود. دوم اینکه این مقدار تعیین شده، مقدار ثابتی طی زمان خواهد بود تا از یک طرف درآمدهای دولت از محل صادرات نفت را تثبیت نماید و از طرف دیگر در فرایند رشد بودجه دولت طی زمان، وابستگی دولت به درآمدهای نفتی به تدریج کاهش یابد.

یک جریان منابع ارزی صندوق با یک رشد ثابت - برای مثال B درصد (که مقدار آن با بحث و بررسی کارشناسی تعیین خواهد گردید) - به‌عنوان سپرده بلندمدت صندوق در نظام بانکی کشور به شرط آنکه وابستگی زیادی به دولت نداشته و تحت سلطه دولتمردان نباشند - با یک نرخ سود مشخص و انعطاف‌پذیر که تحت فرایند بازار و با توافق شبکه بانکی و صندوق تعیین می‌شود - تخصیص می‌یابد. بانک‌های کشور به‌عنوان بانک‌های عامل به صلاح‌دید و براساس معیارهای اقتصادی خود و (تحت نظارت هیئت نظارتی



صندوق)، این منابع ارزی را به‌صورت وام صرفاً برای سرمایه‌گذاری در اختیار متقاضیان بخش خصوصی و تعاونی کشور قرار خواهند داد و در نهایت مسئول بازپرداخت منابع ارزی صندوق در سررسید، بانک‌های عامل می‌باشند.

بنابراین رابطه صندوق با بانک‌های عامل، صرفاً به‌عنوان رابطه میان یک سپرده‌گذار - سپرده‌پذیر شناخته خواهد شد و صندوق در فرایند تخصیص منابع سپرده خود دخالتی نداشته و استقلال نظام بانکی در مدیریت منابع خود، حفظ خواهد گشت. فرایند سپرده‌گذاری صندوق در بانک‌های عامل به این نحو خواهد بود که با انعقاد قرارداد سرمایه‌گذاری بانک عامل با متقاضی دریافت وام ارزی، صندوق به میزان قرارداد منعقد شده حساب بانک عامل گشایش اعتبار خواهد کرد. در صورت عدم تقاضای کافی برای منابع ارزی تخصیص داده شده برای این امر، مازاد منابع به پرتفوی دارایی‌های خارجی صندوق منتقل خواهد شد.

باقیمانده درآمدهای نفتی و سود حاصل از آن پس از پرداخت تعهدات به دولت و نظام بانکی به‌صورت یک پرتفوی دارایی در خارج از کشور انباشت و نگهداری خواهد شد. استراتژی مدیریت پرتفوی دارایی‌های خارجی صندوق، به‌صورت صلاح‌دید و براساس معیارهای مدیریت ریسک، توسط هیئت‌مدیره صندوق تعیین خواهد گشت.

در این استراتژی سه مسئله مورد توجه قرار گرفته است: اول اینکه این استراتژی، نوسانات بازار جهانی نفت و به‌تبع آن درآمدهای نفتی را مدنظر قرار داده و آن را به خارج اقتصاد داخلی منتقل می‌نماید. دوم اینکه این استراتژی، ظرفیت محدود اقتصاد داخلی در هضم و جذب درآمدهای نفتی به‌خصوص در دوران رونق نفتی را مدنظر قرار داده و درآمدهای مازاد بر ظرفیت داخلی را در خارج از اقتصاد نگهداری و انباشت کرده تا با گسترش ظرفیت‌های اقتصاد داخلی طی زمان، به مرور و به‌نحوی هموار، آن را وارد کشور کند. سوم اینکه این استراتژی حقوق نسل‌های آتی نسبت به منابع نفتی را به رسمیت شناخته و مورد تأکید قرار می‌دهد.

راهبرد نظارتی حاکم بر صندوق به منظور اطمینان از شفافیت و سلامت عملکرد آن، به دو طریق تأمین خواهد شد:

۱. هیئت نظارت بر عملکرد صندوق نفت با عضویت مجموعه‌ای از کارشناسان حرفه‌ای حسابداری، نمایندگان قوای مجریه، مقننه و قضائیه و نمایندگان بخش خصوصی، تشکیل شده و عملکرد صندوق را به‌طور مستمر مورد بازرسی و نظارت قرار خواهد داد.

۲. هیئت‌مدیره صندوق موظف است که به‌صورت ماهیانه گزارش‌های مدون از عملکرد صندوق تهیه و در اختیار رسانه‌های عمومی قرار دهد.

#### ۸-۱ ارزیابی صندوق نفتی بهینه براساس قابلیت تأمین اهداف مورد نظر

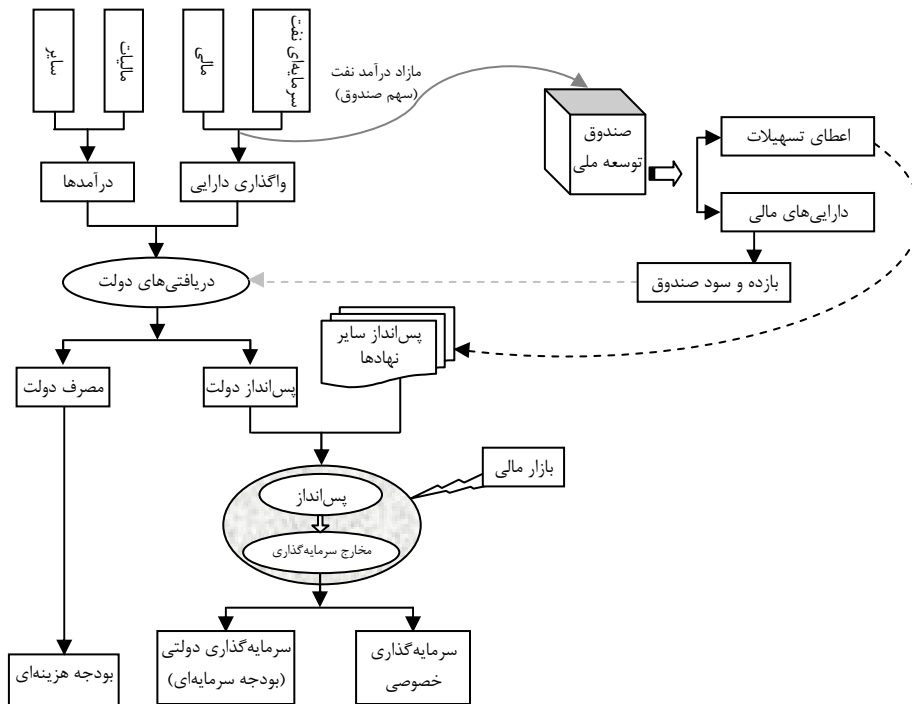
صندوق نفتی، هدف اول را مبنی بر تسهیل اعمال سیاست‌های تثبیت اقتصادی در سطح کلان از طریق جلوگیری از تأثیر نوسانات درآمد نفت بر عملکرد اقتصادی کشور را به‌نحوی کارا تأمین خواهد کرد. تحت این راهبرد، تمامی شوک‌های درآمدی نفت از طریق پرتفوی دارایی‌های خارجی، به خارج از اقتصاد کشور منتقل خواهد شد و جریان باثباتی از درآمدهای نفتی از طریق دولت و بخش خصوصی به اقتصاد وارد خواهد شد؛ در نتیجه این راهبرد تأثیرات منفی نوسانات درآمدهای نفتی بر عملکرد اقتصاد کشور را به نحو بهینه‌ای کنترل خواهد کرد.

صندوق نفتی، در تأمین هدف دوم مبنی بر کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی، اصلاح ساختار و افزایش توانمندی و کارایی دولت از کارایی نسبتاً مناسبی برخوردار است. جریان ثابت و محدود درآمد نفتی از صندوق به دولت، با توجه به فرایند رشد اقتصادی و گسترش بودجه دولت، سهم درآمدهای نفتی در بودجه را به تدریج کاهش خواهد داد و دولت کم‌کم مجبور خواهد شد تا از یک‌طرف با اصلاح ساختار بوروکراتیک و نظام مالیاتی خود هرچه بیشتر به منابع مالی درون‌زای اقتصاد کشور تکیه کند. در نتیجه وابستگی

دولت به تأمین منابع مالی خود از اقتصاد داخل، حساسیت دولت نسبت به عملکرد واقعی اقتصاد کشور افزایش یافته و به تقویت اقتصاد داخل و بخش خصوصی برای گسترش منابع درآمدی خود خواهد پرداخت. به‌علاوه این امر دولت را مجبور می‌کند تا دخالت‌های خود را در سازوکار بازار و فرایندهای حاکم بر آن محدود نموده و به امر آزادسازی اقتصاد اهتمام ورزد. در نهایت این راهبرد مسئله رانت‌جویی از طریق دولت و تبعات منفی آن از قبیل فساد اداری را با توجه به کاهش تدریجی منابع رانت در دولت، تا حد مناسبی کاهش خواهد داد.

صندوق نفتی، در تأمین هدف سوم مبنی بر استفاده بهینه درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت برای کمک و تسهیل فرایند رشد و توسعه پایدار کشور نیز از کارایی نسبتاً مناسبی برخوردار خواهد بود. واقعیت این است که توزیع تمام درآمدهای نفتی در اقتصاد داخل، تحت هر راهبردی که صورت گیرد، در نهایت با تحمیل هزینه‌های سنگین مانند بیماری هلندی، تورم و بی‌ثباتی اقتصاد، در اقتصاد داخل هضم و جذب خواهد شد. اما صندوق نفتی تحت استراتژی‌های تعیین شده در تخصیص منابع ارزی حاصل از نفت برای توزیع بخشی از درآمدهای نفتی در اقتصاد داخل از طریق بخش دولتی و خصوصی و پس‌انداز بخش دیگر در خارج از اقتصاد، تبعات منفی توزیع درآمدهای نفتی در اقتصاد را کاهش داده و کارایی هضم و جذب و استفاده از آن را در اقتصاد داخل افزایش خواهد داد و با پس‌انداز مازاد آن به‌صورت دارایی‌های با بازده در خارج، نقش اطمینان‌بخشی و فراهم‌سازی امنیت اقتصادی لازم برای دستیابی به توسعه پایدار کشور را ایفا خواهد کرد.

بنابراین صندوق نفتی، هدف اول را به نحو مطلوب تأمین می‌کند و در تأمین اهداف دوم و سوم نیز کارایی نسبتاً مناسبی دارد.



شکل ۱ جایگاه صندوق در روابط مالی دولت

## ۲-۸ ارزیابی صندوق نفتی بهینه براساس اصول سازگاری و پایداری

صندوق نفتی، اصل سازگاری را با در نظر گرفتن شرایط نهادی - ساختاری حاکم در کشور برای عملیاتی شدن راهبرد مورد نظر، تا حد مناسبی تأمین می‌نماید. وجود نارضایتی از راهبرد فعلی توزیع درآمدهای نفتی از طریق بودجه دولت و با توجه به فقدان کارایی مناسب راهبردهای دیگر، می‌تواند صندوق نفتی را به گزینه‌ای جدی هم به لحاظ ایجاد اراده سیاسی در حاکمیت و هم به لحاظ اقناع عموم مردم تبدیل کند. این راهبرد از یک طرف شرایط واقعی وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی را مدنظر قرار داده، از طرف دیگر نیاز اقتصاد کشور به منابع ارزی حاصل از نفت برای سرمایه‌گذاری داخلی را

مورد توجه قرار داده و در نهایت واقعیت ظرفیت محدود اقتصاد داخلی برای هضم و جذب درآمدهای بزرگ نفتی را نیز در کانون توجه خود قرار می‌دهد.

صندوق نفتی، با توجه به تعریف جایگاه آن در ساختار سیاسی و اقتصادی کشور و درجه بالایی از استقلال حقوقی و اقتصادی که برای آن مدنظر قرار گرفته، اگرچه تنها راهبرد نیست اما به لحاظ پایداری از کارایی بالایی برخوردار است. کارایی صندوق در مدیریت بهینه درآمدهای نفتی و بهبود وضعیت اقتصادی کشور، خود ضمانتی برای پایداری بیشتر صندوق فراهم خواهد کرد.

بر این اساس در ارزیابی نهایی به لحاظ تأمین اهداف و اصول سازگاری و پایداری، می‌توان حکم کرد که صندوق نفتی به‌عنوان راهبرد مدیریت بهینه درآمدهای نفتی، مناسب‌ترین راهبرد ممکن در شرایط نهادی - ساختاری حاکم بر کشورهای نفت‌خیز است و از کارایی بالاتری نسبت به راهبرد فعلی و راهبردهای ممکن دیگر برخوردار خواهد بود.

## ۹ حساب ذخیره ارزی در ایران

### ۹-۱ جایگاه، اهداف و رویکرد حساب ذخیره ارزی در ایران

به‌منظور رفع نوسانات بازار نفت و کاهش وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی، در قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ذخیره‌سازی درآمدهای مازاد حاصل از صادرات نفت خام به‌عنوان یکی از اهداف سیاستگذاران مطرح شد. به‌موجب ماده (۶۰) این قانون، دولت مکلف به افتتاح حسابی به نام ذخیره ارزی گردید و مقرر شد از سال ۱۳۸۰ مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت نسبت به ارقام پیش‌بینی شده برنامه، در این حساب نگهداری شود. با افزایش قیمت‌های نفت در بازار جهانی، سیاستگذاران و دولتمردان درصدد تعدیل سقف‌های ارزی مندرج در برنامه برآمدند و طی لایحه یک فوریتی پیشنهاد اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه سوم را به مجلس شورای اسلامی ارائه دادند.

از این رو برخی از جنبه‌های حساب ذخیره ارزی تعدیل شد. که از آن جمله می‌توان به تعدیل ارقام پیش‌بینی شده مربوط به صادرات نفت خام و استفاده دولت از درآمدهای ذی‌ربط و برداشت‌های مکرر از حساب ذخیره ارزی که با مقاصد مندرج در ماده (۶۰) قانون برنامه سوم منافات داشت، اشاره کرد. این اصلاحات و برداشت‌های مکرر دولت از حساب مزبور در شرایطی صورت پذیرفت که نه تنها درآمد نفت از مقادیر پیش‌بینی شده صادرات نفت خام در قانون برنامه سوم کمتر نبود، بلکه دولت در سه سال اول برنامه از مازاد بودجه نیز برخوردار بود. بنابراین می‌توان گفت اصلاح ماده (۶۰)، فلسفه و ماهیت وجودی حساب ذخیره ارزی را مورد سؤال قرار داده و اهداف اولیه مربوط به آن را تضعیف کرد.

آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم، بانک مرکزی را موظف کرد از ابتدای سال ۱۳۷۹ در طول چهار ماه اول سال، معادل ریالی صد درصد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در ماه‌های یاد شده را به حساب درآمدهای عمومی مربوط واریز کند و از ماه پنجم تا تأمین سقف مجاز تعهدات ارزی سال، معادل ریالی یک‌دوازدهم سقف مزبور را به حساب درآمد عمومی و بقیه را به صورت ارزی به حساب ذخیره واریز کند. پس از تأمین بودجه سالیانه، تمامی مبالغ دریافتی باید به حساب ذخیره ارزی واریز گردند.

پس از اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه سوم، هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کرد، که در آن علاوه بر افتتاح و واریز وجوه ارزی به این حساب، مقرر شد تا ۵۰ درصد از وجوه ارزی حساب مزبور در قالب ارائه تسهیلات به طرح‌های پیشنهادی بخش غیردولتی (تعاونی و خصوصی)، به صورت نظارت شده و با هدف تأمین هزینه‌های ارزی طرح‌ها به مجری طرح پرداخت شود. در این آیین‌نامه به منظور نظارت بر اجرای قانون و اتخاذ تصمیم، هیئتی مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر دیگر به انتخاب رئیس جمهور

به‌عنوان هیئت‌امنای حساب ذخیره ارزی منصوب شدند که وظایف زیر را به انجام رسانند:

۱. تعیین اولویت طرح‌ها برای استفاده از تسهیلات،
۲. اتخاذ تصمیم در خصوص روش محاسبه نرخ سود تسهیلات اعطایی براساس پیشنهاد بانک مرکزی،
۳. تعیین زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی،
۴. نحوه پیگیری وصول مطالبات،
۵. تعیین کارمزد بانک عامل.

هیئت‌امنای ذخیره ارزی آذر ماه ۱۳۷۹ شرایط پذیرش و ضوابط مربوط به اعطای تسهیلات ارزی را تصویب کرد و به‌منظور تسریع در پذیرش، تصویب و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری به بانک‌های عامل اجازه داده شد نسبت به تصویب طرح، انعقاد قرارداد و گشایش اعتبار از محل حساب ذخیره ارزی فراتر از مبلغ سهمیه ارزی تخصیص قراردادهای عاملیت اقدام نمایند.

در برنامه پنج‌ساله چهارم، در راستای ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از نفت در ماده (۱) برنامه نیز دولت مکلف به ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت شد. طبق این ماده به دولت اجازه داده شد از حداکثر معدل ۵۰ درصد مانده موجودی حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی و حمل‌ونقل، خدمات، فناوری و اطلاعات و خدمات فنی - مهندسی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی ذی‌ربط رسیده است، از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور به صورت تسهیلات با تضمین کافی استفاده کند. همچنین مقرر شد حداقل ۱۰ درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی قرار گیرد تا به صورت ارزی - ریالی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌هایی که با هدف توسعه صادرات انجام می‌شود، توسط بانک کشاورزی در اختیار بخش غیردولتی قرار گیرد. طبق

آیین نامه اجرایی ماده (۱) قانون برنامه چهارم، بانک مرکزی مکلف شد گردش عملیات حساب ذخیره ارزی که به دو بخش دولتی و غیردولتی تفکیک می شود را در پایان هر ماه به خزانه و سازمان مدیریت و برنامه ریزی ارائه و به هیئت امنای گزارش دهد. در هر سال باقیمانده استفاده نشده از ۵۰ درصد اضافه درآمد ارزی حاصل از فروش نفت خام قابل تخصیص به بخش غیردولتی، در پایان همان سال به عنوان موجودی بخش غیردولتی به موجودی دوره های پیشین این بخش اضافه می شود که قابل تخصیص توسط هیئت امنای بانک های عامل برای اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی خواهد بود.

همچنین طبق دستورالعمل شرایط و ضوابط اعطای تسهیلات ارزی موضوع ماده (۱) قانون

برنامه چهارم، فعالیت های قابل پذیرش برای بهره مندی از منابع حساب به این شرح تعیین شد:

۱. تمامی فعالیت های سرمایه گذاری در طرح های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل، خدمات (از جمله گردشگری)، فناوری اطلاعات و صدور خدمات خدمات فنی - مهندسی بخش های تعاون و خصوصی؛

۲. سرمایه گذاری برای ایجاد ظرفیت های جدید از جمله خرید تجهیزات و ماشین آلات دانش فنی و پرداخت هزینه های نصب و راه اندازی مربوط به طرح های تولیدی و کارآفرینی؛

۳. سرمایه گذاری برای توسعه و بازسازی ظرفیت های تولیدی موجود؛

۴. حمایت از طرح هایی که در چارچوب بخش های فوق به تشخیص بانک عامل و وزارتخانه ذی ربط از توجیه فنی و اقتصادی لازم برخوردارند و قادر به تأمین درآمد لازم (اعم از ریالی یا ارزی) برای بازپرداخت اقساط اصل و سود تسهیلات به صورت ارزی با تضمین کافی باشند؛

۵. صدور ضمانتنامه برای شرکت های ایرانی برنده در مناقصات بین المللی؛

۶. سرمایه در گردش طرح های کشاورزی با هدف توسعه صادرات، صرفاً با رعایت

مفاد بند «ه» ماده (۱) قانون برنامه چهارم و ماده (۶) آیین نامه اجرایی آن؛



۷. طرح‌های سرمایه‌گذاری مشترک که در چارچوب قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب برسند؛

۸. اعطای تسهیلات در قالب اعتبار فروشنده به صادرکنندگان کالا و خدمات به‌منظور تشویق و توسعه صادرات غیرنفتی.

پرداختی‌هایی که از محل حساب ذخیره ارزی انجام می‌شود براساس ارزش مورد نیاز طرح است و بازپرداخت تسهیلات نیز به همان ارزی خواهد بود که به طرح پرداخت شده است. اما واحد پول محاسبات حساب دلار آمریکاست و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که اکثریت سرمایه آنها متعلق به بخش خصوصی یا تعاونی است، می‌توانند از تسهیلات استفاده کنند.

در دوره جدید هیئت‌امنا (پس از استقرار دولت نهم) چارچوب سیاست‌های حساب ذخیره ارزی حفظ شد و روندی که در دوره قبل در ارائه تسهیلات به بخش خصوصی و متقاضیان فعالیت‌های تولیدی، خدماتی و کشاورزی وجود داشت، با در نظر گرفتن چارچوب قانون برنامه چهارم، همچنان باقی ماند. همچنین مانند دوره گذشته بانک‌های عامل در قالب قرارداد عاملیت مسئول اصلی بازپرداخت وجوه هستند. در صورتی که بانک‌ها به هر دلیل نتوانند از متقاضیان پول را دریافت کنند، خود باید اقدام به بازپرداخت منابع حساب نمایند. تشخیص توجیه فنی، اقتصادی و مالی طرح‌های متقاضی استفاده از تسهیلات ارزی، برعهده بانک‌هاست.

طرح‌هایی که توجیه فنی، اقتصادی و مالی را داشته باشند، برای پرداخت تسهیلات مورد بررسی قرار می‌گیرند. در ضمن برای اینکه طرح‌ها با سیاست‌های دولت هماهنگ باشند، باید تأیید طرح از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اخذ شود. به عبارت دیگر، دستگاه‌های اجرایی نیز باید اعلام کنند که طرح مذکور مورد تأیید و موجه است.

بدین منظور هیئت‌امنا سطوح مختلفی از طرح‌ها را تعریف کرده است. برای طرح‌هایی که تا ۱۰ میلیون دلار نیاز ارزی دارند، بانک عامل می‌تواند ارزش مورد تقاضا را بدون استعلام

از هیئت‌امنا پرداخت کند و فقط در خصوص اعطای تسهیلات به دبیرخانه هیئت‌امنا گزارش کند. طرح‌هایی که بین ۱۰ تا ۵۰ میلیون دلار سرمایه ارزی نیاز دارند پس از تأیید توجیه فنی، اقتصادی و مالی از سوی بانک و دستگاه‌های اجرایی، در کارگروه هیئت‌امنا مورد بررسی و تأیید قرار می‌گیرند. طرح‌های بالای ۵۰ میلیون دلار نیز پس از طی همین مراحل و بررسی مشاوران، در هیئت‌امنا مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرند.

از نظر زمانی نیز کل دوره ارائه تسهیلات تا انتهای زمان بازپرداخت آن حداکثر هشت سال پیش‌بینی شده است. (حداکثر سه سال دوره پرداخت تسهیلات، حداکثر ۶ ماه دوره تنفس و حداکثر پنج سال دوره بازپرداخت به طوری که در مجموع کل دوره از هشت سال تجاوز نکند). البته مدت تأمین مالی در مورد صنعت سیمان و مناطق محروم به ترتیب به هفده و ده سال افزایش یافته است.

### ۱۰ بررسی عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران

براساس گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی که از سوی بانک مرکزی منتشر شده، نکات ذیل حائز اهمیت است:

۱. به‌رغم عدم کاهش قیمت نفت و یافتن درآمدهای نفتی از مبالغ پیش‌بینی شده، همواره برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی وجود داشته است؛
۲. برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی سال به سال افزایش یافته و از رقم ۶۵۵/۷ به رقم ۱۱۵۹۲/۸ میلیون دلار تا پایان شهریور ۱۳۸۵ رسیده است. این روند در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ ادامه پیدا کرد و با متمم‌های مکرر بودجه، میزان برداشت از حساب ذخیره ارزی به شدت گسترش یافت. نکته حائز اهمیت این است که در سال ۱۳۸۲ که اصلاحیه ماده (۶۰) قانون برنامه سوم تصویب شد در عمل سقف برداشت مصارف ارزی را نسبت به پیش‌بینی برنامه سوم افزایش داد؛
۳. بنابراین انحراف در عملکرد برداشت از حساب ذخیره ارزی از پیش‌بینی حجم

\_\_\_\_\_ صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد ۶۷

بالای برداشت در برخی مواقع که در قوانین برنامه توسعه آمده محرز است. شایان ذکر است که اضافه برداشت همواره با مجوز مجلس شورای اسلامی در قالب بودجه سنواتی و یا متمم آن صورت پذیرفته است؛

### جدول ۱ خلاصه عملکرد حساب ذخیره ارزی تا پایان شهریور ۱۳۸۵

(ارقام به میلیون دلار)

شرح	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	تا پایان شهریور ۱۳۸۵	جمع کل
مانده اول دوره	-	۵۹۴۲/۷	۷۲۹۷/۸	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۷/۹	۱۰۶۸۵/۶	۴۹۹۲۹/۳
واریزی به حساب طی دوره	۵۹۴۳/۷	۲۱۶۸/۲	۵۹۱۱/۸	۵۷۹۷/۸	۱۰۴۸۴	۱۹۵۹۹/۶	۲۱۹۰۹/۳	۷۱۸۱۴/۴
برداشت از حساب	-	۸۱۴	۵۱۲۸/۶	۵۴۳۶/۵	۹۴۲۷/۶	۱۲۲۰۹/۷	۱۴۸۸۰/۸	۴۷۸۹۷/۲
بابت اعطای تسهیلات	-	۱۲۱	۴۸۸/۴	۱۰۷۶	۱۹۳۷	۲۲۱۳	۳۲۸۸	۹۲۲۳/۴
بابت مصارف دولتی	-	۶۵۵/۷	۴۵۳۰/۸	۱۹۴۷	۴۷۳۲	۱۴۴۷۵	۱۱۵۹۲/۸	۳۷۹۳۳/۳
برگشت مزاد درآمد ارزی بابت متمم بودجه سال ۱۳۸۴	-	-	-	-	-	۶۴۲۴	-	-
مانده پایان دوره	۵۹۴۳/۷	۷۲۹۷/۸	۸۰۸۲	۸۴۴۳/۳	۹۴۷۷/۹	۱۰۴۴۳/۸	۷۰۰۵/۸	-

منبع: تجربه حساب ذخیره ارزی در ایران و سایر کشورها، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، دفتر مطالعات اقتصادی، بهمن ۱۳۸۵.

این روند منجر به تنزل مداوم نقش و کارکرد حساب ذخیره ارزی در مدیریت درآمدهای نفتی شد، حتی در سال ۸۷ هیئت امنای حساب ذخیره ارزی منحل گردید؛ به نحوی که عملکرد ضعیف حساب ذخیره ارزی در مدیریت درآمدهای نفتی و تأمین اهداف این حساب، کارشناسان را به این نتیجه رساند که حساب ذخیره ارزی در ایران به تجربه‌ای شکست خورده تبدیل شده است.

### ۱۱ شواهد آماری مربوط به عملکرد صندوق‌های نفتی

#### ۱۱-۱ اثرگذاری صندوق نفتی در کاهش بی‌ثباتی متغیرهای اقتصاد کلان

این بخش سعی دارد تا با استفاده از داده‌های آماری ارائه شده در مقاله شابسای و ایلاهی

(Shabsigh and Ilahi, 2007) اثر گذاری صندوق نفتی را در کاهش بی ثباتی متغیرهای اقتصاد کلان نشان دهد.

این مقاله بحث می کند که برای قضاوت راجع به تأثیر صندوق های نفتی نیاز است تا یک قدم از تمرکز صرف مالی به عقب برگردیم و یک نگاه جامع تر به اقتصاد کلان داشته باشیم. آنها ادعا می کنند که مزایای «خود بیمه کردن» که از صندوق های نفتی در مقابل نوسان جریان های خارجی روی می دهد، فراتر از بخش مالی گسترش می یابد. کشورهای صادر کننده نفت با به کار گرفتن یک صندوق نفتی ممکن است بتوانند نوسانات ارقام کلی پول و قیمت ها را کاهش دهند و بنابراین به ثبات اقتصاد کلان بیشتری دست یابند.

آنها با استفاده از آمار پانزده کشوری که در طول سه دهه گذشته صندوق نفتی داشته و نداشته اند و به رغم وجود محدودیت های داده ها که شامل نبود اطلاعات راجع به آمار موجودی صندوق نفتی و نبود اطلاعات راجع به متغیرهایی که نوسانات رشد و مصرف را نشان می دهد، نتیجه گرفته اند که تورم، نوسانات حجم پول و قیمت ها وقتی که ما یک صندوق نفتی را به کار می گیریم، نسبت به زمانی که آن را به کار نمی گیریم، کمتر هستند. گرچه آنها حمایت ضعیف تری را برای چنین تأثیری بر روی نوسانات نرخ ارز حقیقی پیدا کرده اند.

نمونه مورد نظر از ۹ کشور که به شدت بر صندوق نفتی تکیه دارند، تشکیل شده که عبارتند از: بحرین، شیلی، کویت، مکزیک، نروژ، عمان، سودان، ترینیداد و توباگو و ونزوئلا. کشورهای دیگری نیز بودند که صلاحیت حضور در این نمونه را داشتند ولی به خاطر داده های ناکافی کنار گذاشته شدند. علاوه بر نمونه کشورهای دارای صندوق نفتی، از یک دسته دیگر شامل ۶ کشور صادر کننده نفت که تا سال ۲۰۰۷ هیچ وقت از صندوق های نفتی استفاده نکرده اند نیز در این بررسی به عنوان گروه کنترلی استفاده می شود. این کشورها عبارتند از: مصر، اندونزی، نیجریه، عربستان، امارات و انگلستان.

جدول ۲ خلاصه آماری میانگین نوسانات متغیرهای اقتصادی در کشورهای دارای صندوق نفتی و بدون آن

کشورهای بدون صندوق نفتی	کشورهای دارای صندوق نفتی			
میانگین نوسانات در کل دوره	میانگین نوسانات در دوره همراه با صندوق نفتی		کل دوره	نام متغیرها
۰/۰۷	۰/۰۶	۰/۰۹	۰/۰۸	حجم پول
۰/۰۵	۰/۰۲	۰/۰۷	۰/۰۵	شاخص قیمت مصرف‌کننده
۰/۰۵	۰/۰۳	۰/۰۶	۰/۰۴	رشد نرخ ارز حقیقی
۰/۱۲	۰/۱۴	۰/۱۱	۰/۱۲	بدهی مالی (نسبت حجم پول به تولید ناخالص داخلی)
۰/۰۴	۰/۰۴	۰/۰۳	۰/۰۴	نرخ رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی
۰/۵۱	۰/۶۲	۰/۴۰	۰/۴۸	سهم نفت در کل صادرات
۰/۱۵	۰/۰۷	۰/۱۸	۰/۱۵	نرخ رشد قیمت نفت

آمار متغیرهای ضریب تغییرات حجم پول، شاخص قیمت مصرف‌کننده<sup>۱</sup> و رشد نرخ ارز حقیقی<sup>۲</sup> در این مقاله مورد تحلیل قرار گرفته است. مقایسه میانگین متغیرهای نمونه متشکل از ۹ کشور نفتی یک تفاوت مهم در نوسان اقتصاد کلان را در طول دوره‌ای که یک صندوق نفتی تحت بهره‌برداری است، نسبت به زمانی که تحت بهره‌برداری نیست، آشکار می‌کند. میانگین ضریب تغییرات حجم پول، شاخص قیمت مصرف‌کننده و رشد نرخ ارز حقیقی برای زمانی که صندوق‌های نفتی به کار گرفته می‌شوند تا زمانی که به کار گرفته نمی‌شوند، به‌طور معناداری پایین است.

1. Customer Price Index (CPI)  
2. Real Effective Exchange Rate (REER)

هرچند نتایج آنها به وجود یک رابطه علی و معلولی اشاره نمی کند، ولی یک رابطه و همبستگی غیر علی و غیر معلولی قوی قابل مشاهده است. در جدول ۲ نتایج این بررسی قابل مشاهده می باشد.

## ۱۲ اثر صندوق نفتی در کاهش فساد

جاشوا آیزن من و ریون گلیک (Aizenman and Glick, 2008) در مقاله خود با استفاده از آمارهای بانک جهانی به نتایج قابل توجهی در مورد سطح حکمرانی ملی و وجود یک صندوق ثروت ملی و همچنین عوامل مؤثر بر شفافیت عملکرد صندوق دست پیدا کرده اند، که ما نیز در این مقاله از نتایج آنها در مورد رابطه مابین وجود صندوق نفتی و کنترل فساد استفاده می کنیم.

آنها بحث خود را با این سؤال آغاز می کنند که در مورد نقش حکمرانی ملی در ایجاد صندوق چه می توان گفت؟ کشورهای دارای حکمرانی قوی، تمایل به تأسیس صندوق دارند یا کشورهایی که دارای حکمرانی ضعیفی هستند؟ برای پاسخ دادن به این سؤال، آنها از شاخص های حکمرانی جهانی که توسط کافمن، کری و ماستروزی<sup>۱</sup> ایجاد شده اند و ابعاد کلیدی حکمرانی هر کشور را دربردارد استفاده کرده اند، که عبارت اند از:

۱. آزادی بیان و مسئولیت پذیری<sup>۲</sup>، که میزان مشارکت عمومی در انتخاب اعضای حکومتی و نیز میزان آزادی بیان را در یک کشور نشان می دهد.
۲. تعادل سیاسی و نبود خشونت<sup>۳</sup>، که میزان درک ما از بی تعادلی یا سرنگونی دولت توسط عناصر غیردولتی و یا جنایتکار نظیر تروریست داخلی را اندازه گیری می کند.

---

1. Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (KKM, 2007)  
2. Voice and Accountability (VA)  
3. Political Stability and the Absence of Violence (PS)

\_\_\_\_\_ صندوق‌های نفتی و کارکرد آنها به‌عنوان ابزار کنترل رانت و فساد ۷۱

۳. اثربخشی دولت<sup>۱</sup>، به‌عنوان سنج‌های برای اندازه‌گیری کیفیت سیاست‌ها و خدمات عمومی که مستقل از فشارهای سیاسی و میزان اعتبار تعهدات دولت به این سیاست‌هاست.
۴. کیفیت نظم<sup>۲</sup>، سنجشی از توانایی دولت در فرموله کردن و اجرای سیاست‌های درست که سرعت بخش توسعه بخش خصوصی است.
۵. نقش قانون<sup>۳</sup>، سنجشی از میزان اعتماد ارگان‌ها و اطاعت آنها از قوانین جامعه، شامل حکم تنفیذ، پلیس و دادگاه‌ها، نظیر میزان جرم و جنایت است.
۶. کنترل فساد<sup>۴</sup>، میزان محدودسازی فساد و رانت‌خواری خواص وسط دولت را اندازه‌گیری می‌کند.

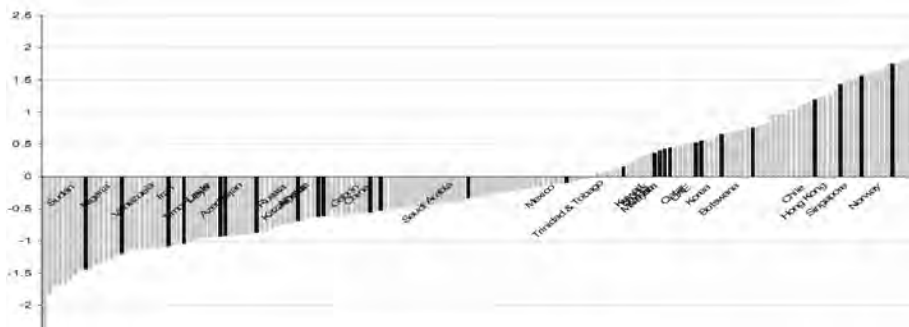
این متغیرها در محدوده استاندارد از قبل تعریف شده (۲/۵-) تا (۲/۵+) ایجاد شده‌اند، مقادیر بزرگ‌تر عملکرد بهتر را نشان می‌دهد.

توجه شود که شاخص فرعی «آزادی بیان و مسئولیت‌پذیری» میزان ترقی سازمان‌های دمکراتیک را نشان می‌دهد.

یک امتیاز ادغامی برای هر کشور توسط میانگین ۶ شاخص بالا ارائه شده است که آن را «متوسط KKM» خواهیم نامید.

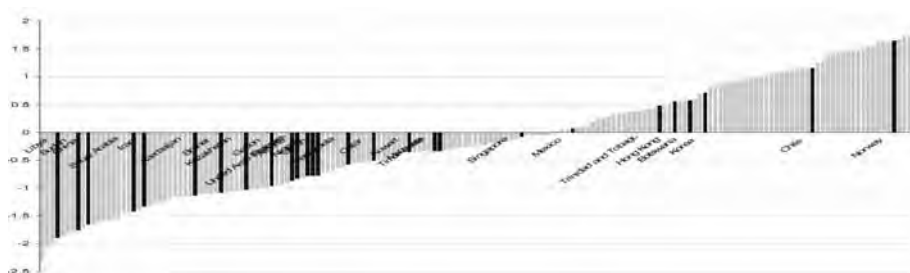
نمودار ۶ نشان‌دهنده توزیع صندوق‌ها در میان کشورهای مختلف است که براساس سطح متوسط حکمرانی KKM رده‌بندی شده‌اند. این نمودار رابطه روشنی را بین متوسط سطح حکمرانی ملی و حضور یک صندوق نشان می‌دهد. در مقابل همان‌گونه که در نمودار ۷ نشان داده شده، به‌نظر می‌رسد که کشورهای دارای صندوق از لحاظ میزان شفافیت و آزادی بیان در رده‌های پایین‌تری قرار می‌گیرند، به‌طوری‌که تنها پنج کشور از ۲۶ کشور دارای صندوق، حائز سطح دمکراسی در بین ۲۵ درصد بالای نمونه هستند و بقیه در پایین ۵۰ درصد لیست قرار دارند.

- 
1. Government Effectiveness (GE)
  2. Regulatory Quality (RQ)
  3. Rule of Law (RL)
  4. Control of Corruption (CC)



نمودار ۶ متوسط شاخص حکمرانی و جایگاه کشورهای دارای صندوق

این موضوع بر این حقیقت تأکید می‌کند که کشورهای در حال توسعه‌ای که نظام حکمرانی بهتری دارند (به‌طور ویژه اگر تنها اثربخشی دولتی، کیفیت نظم و کنترل فساد را در نظر بگیریم) تمایل بیشتری به داشتن صندوق دارند. به‌طور خلاصه می‌توان نتیجه گرفت در کشورهایی که فساد محدودتر بوده است، مقاومت در برابر تشکیل صندوق ثروت ملی و به‌خصوص صندوق نفتی کمتر بوده و می‌توان یکی از عوامل عدم تشکیل صندوق و یا عملکرد ناموفق آن را به‌وجود فساد مرتبط دانست.



نمودار ۷ شاخص شفافیت و آزادی بیان و جایگاه کشورهای دارای صندوق



### ۱۳ سطح حکمرانی و نظام نظارت بر صندوق

بعد از بررسی ارتباط بین ویژگی‌های حکمرانی ملی و پیدایش صندوق در کشورها، این سؤال مطرح می‌شود که درباره ویژگی‌های نظام نظارتی خاص هر صندوق چه می‌توان گفت؟ میزان شفافیت نشان داده شده توسط یک صندوق در داخل و خارج از کشور دلالت بر محدوده و طبیعت فعالیت‌های آن دارد. در کشورهای دمکراتیک‌تر اعتراض‌های سیاسی بیانگر این موضوع است که برنامه کاری صندوق و اهداف تجاری بایستی هرچه بیشتر مطابق با اهداف اولیه بوده و این امر بیانگر خواست بیشتر برای شفافیت داخلی است. در چنین شرایطی شفافیت داخلی بیشتر ممکن است به افزایش میزان ذخایر محوله به صندوق منجر شود.

در کشورهای با درجه دمکراتیکی پایین‌تر، مدیریت صندوق ممکن است به داشتن یک گروه قدرت محدود تمایل داشته باشد. در این کشورها نیز شفافیت داخلی مدنظر است، زیرا شفافیت خیلی کم ممکن است به نتایج معکوسی منجر شود که نشئت گرفته از تشدید اختلاف‌نظرهای عمومی، دامن‌زنی به بی‌ثباتی سیاسی و احتمال کاهش قدرت تصدی دولت و تیم مدیریتی آن در نتیجه برکناری‌های اجباری افراد از پست‌های سازمانی باشد. باین حال داشتن شفافیت داخلی بالا ممکن است هزینه‌هایی برای حکمرانی در قالب، نارضایتی‌های بیشتر و ترغیب گروه‌های قدرتمندتر برای رقابت بر سر اندازه و قیومیت صندوق‌ها به همراه داشته باشد.

در چنین شرایطی شفافیت بیشتر ممکن است باعث شود میزان دارایی خارجی تخصیص داده شده به صندوق کمتر از آن چیزی که هست گزارش شود.

از یک طرف اگر مدیریت صندوق از دسترسی به اطلاعات و هوش تجاری بالا بهره گیرد، شفافیت بیشتر ممکن است کاهش اثربخشی هرگونه استراتژی مطلوب به کار گرفته شده توسط صندوق را به همراه داشته باشد. از سوی دیگر، نارسایی در شفافیت بین‌المللی باعث کاهش جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور شده و ممکن است انگیزه‌های

داخلی به منظور تلاش برای کاهش دسترسی صندوق به فرصت‌های سودآور را برانگیزد. برای فراهم آوردن محتوایی تجربی از نقش نظارت در فعالیت‌های صندوق‌ها، در ادامه به بررسی مشخصه‌های نظارتی خاص صندوق‌ها می‌پردازیم.

ابتدا به این سؤال می‌پردازیم که چگونه نظام نظارت بر صندوق با شاخص‌های حکمرانی (KKM) مقایسه می‌شود؟ برای این کار از داده‌های رتبه‌بندی نظارت ترومان (Truman, 2008) در مورد صندوق‌ها (به‌غیر از صندوق‌های بازنشستگی دولتی) استفاده شده است. او چهار شاخص فرعی برای سنجش ابعاد مختلف رفتار هر صندوق ایجاد کرده است:

**۱. شاخص شفافیت و مسئولیت‌پذیری صندوق:** میزان وضوح استراتژی‌های تجاری، فعالیت‌های تجاری، گزارش‌ها و ممیزی‌ها را اندازه می‌گیرد.

**۲. شاخص ساختار صندوق:** اندازه‌گیری وضوح ساختار پایه‌ای صندوق شامل اهداف صندوق، رفتارهای مالی (مالیاتی) و استقلال از مدیریت ذخایر بین‌المللی کشور.

**۳. شاخص رفتار صندوق:** این شاخص روش و رویه صندوق در مدیریت اوراق خود و استفاده از اوراق قرضه را اندازه‌گیری می‌کند.

**۴. شاخص مدیریت صندوق:** که وجود رهنمون‌های تجاری و نقش دولت و مدیریت صندوق در اداره آنها را اندازه‌گیری می‌کند.

مقادیر بزرگ‌تر شفافیت صندوق، بیانگر افزایش میزان مسئولیت‌پذیری و شفافیت صندوق است. مقادیر بزرگ‌تر ساختار صندوق، معادل وجود رهنمودهای روشن‌تر برای دامنه فعالیت‌ها و ساختار صندوق است. مقادیر بزرگ‌تر مدیریت صندوق، شفافیت هرچه بیشتر ساختار نظارتی صندوق را بیان می‌کند. مقادیر بزرگ‌تر رفتار صندوق، نشانگر این مطلب است که صندوق از سیاست‌های مدیریتی پیشرفته‌تری در تجارت و مقابله با ریسک استفاده می‌کند. به‌علاوه ترومان یک امتیاز را برای هر صندوق ارائه می‌کند که این امتیاز به صورت جمع امتیاز مربوط به هر شاخص در مورد هر صندوق حاصل می‌شود. ما امتیاز هر صندوق را به‌عنوان سنجشی از کیفیت کلی نظارت در صندوق تفسیر می‌کنیم.

باید گفت که چهار شاخص فرعی ذکر شده در تولید امتیاز برای هر صندوق با یک وزن برابر لحاظ نشده‌اند، به‌طوری که شاخص مسئولیت‌پذیری و شفافیت تقریباً نیمی از امتیاز کل را تشکیل می‌دهد و بیانگر این مطلب است که تفاوت‌های بین صندوق‌ها در امتیاز نظارت کل منعکس‌کننده تفاوت‌های موجود از نظر میزان مسئولیت‌پذیری و شفافیت است.

با توجه به محاسبات صورت گرفته متوسط شاخص KKM و امتیاز ترومان همبستگی ضعیفی دارند. همچنین محاسبات بیانگر این موضوع است که متغیر مسئولیت‌پذیری و آزادی بیان قویاً با شاخص ترومان همبسته است. بدین سان نتیجه گرفته می‌شود که:

۱. کشورهای دارای سطح دمکراسی بالا (پایین) تمایل به داشتن صندوق با شاخص‌های نظارتی ترومان بزرگ‌تری (کوچک‌تری) هستند، به‌ویژه اینکه کشورهایی که دارای سازمان‌های دمکراتیک‌تر هستند تمایل به داشتن صندوق با میزان شفافیت و مسئولیت‌پذیری بالاتر هستند.

۲. کشورهای دارای حکمرانی خوب تمایل به داشتن صندوق‌هایی که نظارت کلی بهتری از خود نشان می‌دهند، دارند.

۳. کشورهای قدیمی‌تر تولیدکننده مواد سوختی امتیاز نسبتاً پایینی را از نظر دمکراسی داشته‌اند همچنین صندوق‌هایی با شاخص نظارتی ترومان پایین‌تر (به‌ویژه از نظر مسئولیت‌پذیری و شفافیت) را نیز دارند.

۴. صندوق‌های متعلق به کشورهای نوظهور در زمینه تولید مواد سوختی که امتیاز پایین‌تری را نیز از لحاظ سطح دمکراسی دارند، دارای شاخص ترومان بزرگ‌تری هستند که این به معنای شفافیت بیشتر آنها نسبت به صندوق‌های متعلق به کشورهای قدیمی‌تر تولیدکننده نفت است. توضیحی که می‌توان ارائه کرد این است که کشورهایی که اخیراً دست به توسعه ذخایر سوختی خود زده‌اند، انگیزه بیشتری برای توسعه روابط خود با جهان به کمک تأسیس سازمان‌هایی نظیر صندوق‌های دارایی و ثروت دارند.

۵. هنوز تفاوت بزرگی مابین استانداردهای نظارتی حاکم بر کشورهایی که صندوق

در آنها تأسیس شده اند با استانداردهای حکمرانی کشورهای صنعتی که این صندوق‌ها به دنبال سرمایه‌گذاری در آنها هستند، وجود دارد. در پایان به این موضوع تأکید شده است که «تغییر دادن سطوح شفافیت یک صندوق بسیار ساده‌تر از تغییر دادن سیستم سیاسی یک کشور است».

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در میان افکار عمومی و بسیاری از نخبگان جامعه، تجربه حساب ذخیره ارزی به عنوان تجربه شکست راهبرد صندوق نفتی تعبیر و تفسیر شده است. در واقع منتقدان این راهبرد مدعی‌اند که در شرایط نهادی - ساختاری حاکم بر ایران، صندوق نفتی اساساً نمی‌تواند به عنوان مأمونی برای انباشت و مدیریت بهینه منابع درآمدی نفت تلقی گردد؛ در واقع استدلال این است که رهایی از وابستگی مالی دولت به درآمدهای نفتی و بی‌انضباطی مالی دولت در مدیریت بهینه درآمدهای نفتی مقدم بر وجود صندوق است و این امر تحت شرایط نهادی - ساختاری حاکم بر کشورهای در حال توسعه مانند ایران منتفی است. بنابراین در نهایت دولت وابسته به درآمدهای برون‌زای نفتی، به هر نحو کنترل منابع صندوق را در دست خواهد گرفت و صندوق را در دستیابی به اهداف خود با شکست مواجه خواهد کرد.

اما همان‌طور که تشریح شد، کارایی راهبرد تشکیل صندوق به شدت به شکل و نوع صندوق، نحوه تعریف جایگاه آن در ساختار سیاسی - اقتصادی، درجه استقلال آن به لحاظ حقوقی، نوع رابطه آن با دولت و قواعد حاکم بر مدیریت آن و ضمانت اجرایی آن و مسائلی از این دست وابسته است. در واقع حساب ذخیره ارزی در ایران هرگز با ساختاری مطلوب برای دستیابی به اهداف خود در شرایط نهادی - ساختاری ایران طراحی و تدوین نشد و همین موضوع کارایی آن را به شدت تحت تأثیر قرار داد و آن را به اذعان عموم کارشناسان به تجربه‌ای شکست‌خورده تبدیل کرد. با وجود اینکه اهداف حساب ذخیره ارزی به خوبی روشن شده بود، اما ساختار آن به نحو مناسبی برای تأمین این اهداف طراحی

و تدوین نگردیده بود. یکی از مهم‌ترین مشکلات حساب ذخیره ارزی در تأمین اهداف تعریف شده برای آن این بود که استراتژی هزینه منابع این حساب برای تأمین بودجه دولت از طریق کسب مجوزهای قانونی از مجلس را به‌صورت صلاح‌دید تدوین کرد؛ به‌نحوی که امکان جلوگیری از دست‌اندازی دولت به منابع این حساب را به حد بسیار پایینی تقلیل داد و این امر منجر به برداشته‌های مکرر و مداوم از منابع آن و در نهایت شکست حساب ذخیره ارزی گردید. بر این اساس در سال ۱۳۸۴، طرحی توسط تعدادی از نمایندگان مجلس به‌منظور اصلاح ماده (۱) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم و ارتقای حساب ذخیره ارزی به صندوق ذخیره ارزی ارائه گردید که در نهایت رد شد. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که با وجود حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۷۹، طی سالیان گذشته عملاً راهبرد مدیریت درآمدهای نفتی به جذب این درآمدها به‌عنوان درآمد دولت و در نتیجه توزیع، تخصیص و هزینه آن از طریق فرایندهای حاکم بر عملکرد بودجه دولت ختم شده است و حساب ذخیره ارزی عملاً نقش قابل توجهی در مدیریت درآمدهای نفتی ایفا نکرده است.

اما با توجه به بحث پیشین، می‌توان نتیجه گرفت که شکست تجربه حساب ذخیره ارزی در مدیریت بهینه درآمدهای نفتی را نمی‌توان به‌عنوان شکست راهبرد تشکیل هر نوع صندوقی تلقی نمود. بلکه تحت شرایط نهادی - ساختاری حاکم در کشور، می‌توان صندوقی را برای مدیریت بهینه درآمدهای نفتی طراحی و به این نکته توجه کرد که تغییر دادن سطوح شفافیت یک صندوق بسیار ساده‌تر از تغییر دادن نظام سیاسی یک کشور است.

## منابع و مأخذ

- بهبودی، داوود ۱۳۸۴. «نقش صندوق توسعه ملی در ثبات و اصلاح ساختار اقتصادی ایران»، رساله دوره دکترای علوم اقتصادی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه تربیت مدرس.
- زمانزاده، حمید ۱۳۸۷. «نفت، نفرین یا موهبت؟»، رساله دوره کارشناسی علوم اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- گودرزی، آتوسا و عبدالرضا سهرابی ۱۳۸۱. «بررسی اهداف و عملکرد حساب ذخیره ارزی در ایران، مرور تجربه کشورهای منتخب»، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- Aizenman, J. and R. Glick 2008. "Sovereign Wealth Funds: Stylized Facts About Their Determinants And Governance", Working Paper, No 14562. NBER Working Paper.
- Alam, M. S. 1989. "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of underdevelopment", *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 48, No. 4.
- Apter, D. E. 1963. "Ghana in transition", New York, Atheneum.
- Auty, R. 1990. "Resource-based Industrialisation: Sowing the Oil in Eight Developing Countries", New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis", Routledge, London.
- \_\_\_\_\_. 1994a. "Industrial Policy Reform in Six Newly Industrializing Countries: the Resource Curse Thesis", *World Development*, Vol. 22, No. 1.
- \_\_\_\_\_. 1994b. "The resource curse thesis: minerals in Bolivian development, 1970-90", *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 15, No. 2.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Industrial Policy, Sectoral Maturation and Post-war Economic Growth in Brazil: the Resource Curse Thesis", *Economic Geography*, Vol. 71, No. 3.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Resource Abundance and Economic Development: Improving the Performance of Resource-rich Countries", The United Nations University World Institute for Development Economics, Helsinki.
- \_\_\_\_\_. 2001a. (Ed.) "Resource Abundance and Economic Development", Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Why Resource Endowments can Undermine Economic Development: Concepts and Case Studies", Paper Prepared for the BP-Amoco Seminar, Lincoln College Oxford University.
- Baland, J. M. and P. Francois 2000. "Rent-seeking and Resource Booms",

- Journal of Development Economics*, Vol. 61.
- Bayley, D. H. 1966. "The effects of corruption in a developing nation", *The Western Political Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4.
- Beblawi, Hazem and Giacomo Luciani 1987. "The Rentier State", London Croom Helm.
- Chatelus, M. 1990. "Policies for Development: Attitudes Toward Industry and Services", University of California Press.
- Davis, G. A. 1995. Learning to love the Dutch Disease: Evidence from the mineral economies. *World Development* 23.
- \_\_\_\_\_ 1999. "The Minerals Sector, Sectoral Analysis and Economic Development", *Resources Policy*, Vol. 24, No. 4.
- Davis, G. A. and J. E. Tilton (Undated). *Should Developing Countries renounce Mining? A perspective on the Debate*. Unpublished manuscript, Version 2001.
- Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel and S. Barnett 2001. *Stabilization and savings Funds for Non-renewable Resources*, Occasional Paper 205, International Monetary Fund, Washington DC.
- Devlin J. and M.Lewin 2002. *Issues in Oil Revenue Management*. Paper to the World Bank/ ESMAP Workshop in Petroleum Revenue Management, Washington DC.
- Do Oil Funds Bring Macroeconomic Stability?*. IMF Working Paper, WP/07/96, Middle East and Central Asia Department.
- Fasano, U. 2000. *Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries*. IMF Working Paper WP/00/112, International Monetary Fund, Washington DC.
- Gelb A. 1988. *Windfall Gains: Blessing or Curse?*, Oxford University Press, Oxford.
- Ghiath Shabsigh and Ilahi Nadeem 2007. "Looking Beyond the Fiscal".
- Gillespie, K. and G. Okruhlik 1991. "The Political Dimensions of Corruption Clean-ups: A Framework for Analysis", *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1.
- Hall D. 1999. "Privatisation, Multinationals and Corruption", *Development in Practise*, Vol. 9, No. 5.
- Heilbrunn J. R. (undated). *Governance and Oil Funds*, Mimeo Paper prepared on the Part of the World Bank for the Government of Azerbaijan.
- Karl, T. T. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms, Venezuela, and Other PetroStates*, Berkely: University of California Press.
- Lane, P. and A. Tornell 1995. "Power Concentration and Growth", Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper, No. 1720.
- Leite, C. and J. Weidmann 1999. *Does Mother Nature Corrupt-Natural Resources, Corruption and Economic Growth?*, IMF Working Paper 99/85, Washington DC, International Monetary Fund.

- Mahdavi, H. 1970. *The patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran*. In Cook H (Ed.), Studies in the economic history of the Middle East. Oxford University Press, Oxford.
- McMahon, G. 1997. "The Natural Resource Curse: Myth or Reality?" Mimeo, World Bank Institute.
- Ross, M. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, Vol. 51, No. 2.
- Sachs, J. D. and A. M. Warner 1995a. "Economic Convergence and Economic Policy", Working Paper, No. 5039, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- \_\_\_\_\_ 1995b. "Natural resource abundance and economic growth", NBER Working Paper, No. 5398.
- Sachs, J.D. and A. M. Warner 1997. "Natural resource abundance and economic growth", Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA.
- Svensson, J. 2000. "Foreign Aid and Rent-seeking", *Journal of International Economics*, Vol. 51.
- Tollison, R. D. 1982. "Rent seeking: A survey", *Kyklos*, Vol. 35, No. 4.
- Tornell, A. and P. R. Lane 1999. "The voracity effect", *American Economic Review*, Vol. 89.
- Truman, E. 2008. "A Blueprint for Sovereign Wealth Fund Best Practices", Peterson Institute for International Economics, Policy Brief No. PB08-3, Washington DC.
- Weintal, Erika and Jones Luong Pauline 2006. "Combating the Resource Curse: An alternative solution to managing mineral wealth", Duke University and Brown University.
- Wenders, J. T. 1987. "On perfect rent dissipation", *American Economic Review*, Vol. 77.



# دولت الکترونیک و مبارزه با فساد

دکتر پرویز دلیرپور\*

امروزه توسعه روزافزون فناوری اطلاعات ابعاد گوناگون زندگی فردی و اجتماعی را تحت تأثیر قرار داده است. توسعه دولت الکترونیک یکی از راهکارهایی بوده است که بسیاری کشورها برای برخورد و مدیریت صحیح این پدیده بدان روی آورده‌اند. به طوری که یکی از راهکارهای مبارزه با فساد در دنیای امروز دولت الکترونیک است. به رغم رفع محدودیت بسیار برای توسعه، این فناوری چالش‌های ویژه خود را داراست که در مقاله حاضر تلاش می‌شود پاره‌ای از مهم‌ترین آنها، تحت سه عنوان تعریف مفهومی، بررسی موردی و بررسی چالش‌ها ارزیابی شود.

**کلیدواژه‌ها: فناوری اطلاعات؛ دولت الکترونیک؛ سیاست‌های ضدفساد؛ نظارت و بازرسی**

---

\* دکترای علوم سیاسی و استادیار دانشگاه پیام نور؛

### مقدمه

یکی از مهم‌ترین مقوله‌ها در جامعه اطلاعاتی، مسئله دولت الکترونیک است. دولت الکترونیک یعنی فراهم کردن شرایطی که دولت‌ها بتوانند خدمات خود را به صورت شبانه‌روزی و در تمام روزهای هفته به شهروندان ارائه کنند. دولت الکترونیک به معنای استفاده از فناوری اطلاعاتی و ارتباطی<sup>۱</sup> برای کارآمدتر و اثربخش‌تر کردن دولت، سهولت عرضه خدمات دولتی، امکان دسترسی آسان‌تر مردم به اطلاعات و پاسخ‌گویی بیشتر دولت در برابر شهروندان است (World Bank, 2000; The Economist, 2000). ابزارهای استفاده از دولت الکترونیک در بین کشورهای مختلف منطقه آسیا - پاسیفیک که به لحاظ جمعیت از کشور بزرگی مانند چین با جمعیتی عظیم تا نوارو با جمعیت اندک و یا با سرانه تولید ناخالص داخلی<sup>۲</sup> از سنگاپور تا نپال تفاوت فاحشی با یکدیگر دارند، متفاوت است. دولت الکترونیک در ایران با اینکه هنوز متولی مستقلی ندارد، اما در بعضی حوزه‌ها فعال است. نزدیک به هزار پایگاه دولتی ایران با وجود همه کاستی‌ها و نقص‌هایی که در اطلاع‌رسانی دیجیتالی رسمی که در وب وجود دارد، بخشی از روابط عمومی دیجیتالی کشور را به دوش می‌کشند.

دفا تر دولت الکترونیک که در استان‌های مختلف کشور راه‌اندازی شده است، خدمات مختلف انتظامی و ثبتی را انجام می‌دهند و این خود گامی مثبت در ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان به‌شمار می‌رود. البته چنان‌که خواهیم دید مفهوم واقعی دولت الکترونیک بسیار فراتر از راه‌اندازی برخی دفاتر ثبت اینترنتی یا الکترونیک است. به‌علاوه، نظر به اهمیتی که دولت الکترونیک در کاهش فساد دارد، در این مقاله تلاش می‌شود ضمن نشان دادن فرصت‌های موجود در این زمینه پاره‌ای از چالش‌های پیش رو نیز مورد بررسی قرار گیرد.

---

1. Information and Communication Technology (ICT)

2. Gross Domestic Product (GDP)

## ۱ تعریف دولت الکترونیک

به کارگیری و گسترش دولت الکترونیک غالباً برای انجام تغییرات در فرایندهای دولتی نظیر تمرکززدایی، بهبود کارایی و اثربخشی است. اصولاً تعریف واحدی درباره دولت الکترونیک وجود ندارد و این مسئله ناشی از ماهیت پویا و متغیر فناوری است. امروزه به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به منظور بهبود کارایی و اثربخشی، شفافیت اطلاعات و مقایسه‌پذیری مبادلات اطلاعاتی و پولی در درون دولت، بین دولت و سازمان‌های تابعه آن، بین دولت و شهروندان و بین دولت و بخش خصوصی دولت الکترونیک اطلاق می‌شود (صفری و همکاران، ۱۳۸۲).

دولت الکترونیک ابزاری است که سعی دارد با به کارگیری دانش‌ها و فنون جدید اطلاعات و ارتباطات فاصله میان دولت و مردم را کاهش داده و به شهروندان کمک کند تا خدمات مورد نیاز خود را با هزینه کمتر و سرعت بیشتر و با کیفیتی مطلوب‌تر از سازمان‌های دولتی دریافت کنند. دولت الکترونیک با دگرگون ساختن رابطه میان دولت و شهروندان از دولت دیوان‌محور به دولت شهروندمحور، نوسازی دولت از طریق فرایندهای مبتنی بر فناوری‌های جدید، بالا بردن سرعت و کیفیت ارائه خدمات، کاهش کارهای موازی و غیرضروری، تغییر ساختارهای بلند سازمان‌های دولتی به ساختارهایی ساده‌تر با لایه‌های کمتر و تغییر تدریجی فرهنگ حاکم بر سازمان‌های دولتی به سوی توجه و تمرکز بر مشتری و نیازهای او فرصت‌های بی‌شماری را به منظور تحقق عینی حکومت‌داری خوب فراروی دولتمردان و جامعه قرار می‌دهد. دولت الکترونیک می‌تواند تحولی سترگ در اشکال سنتی اداره امور جامعه به وجود آورده و پیوند میان دولت و شهروندان را نزدیک‌تر سازد.

به هر روی، نکته مهمی که در پیوند با دولت الکترونیک باید همواره مدنظر داشت محوریت مفهوم شهروندی است. فناوری‌های مدرن قادرند دولت یکپارچه و شهروندمحور را به سود همگان ایجاد کنند. ایجاد چنین دولتی می‌تواند شهروندان را از نیاز به فهم ساختارهای پیچیده دولتی فارغ ساخته قدرت تعامل مؤثرتر با دولت را به مردم بدهد. اما

دولت‌ها نیز باید به تهیه اطلاعات و خدمات صحیح دولتی برای شهروندان متعهد باقی بمانند. چنین است که با ایجاد خدمات کیفی، تشویق حکومت‌داری شفاف و پاسخ‌گو و افزایش قدرت مشارکت شهروندان در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، دولت الکترونیک به ایجاد اعتماد بین شهروندان و دولت یاری خواهد رساند.

امروزه بسیار می‌شنویم یا می‌خوانیم اصلاحاتی که با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات انجام می‌گیرد می‌تواند منافع زیادی به دنبال داشته باشد. مانند پاسخ‌گویی کاهش هزینه‌های اداری، پاسخ‌گویی سریع‌تر و صحیح‌تر به تقاضاها و سؤالات (همه‌روزه در همه‌وقت)، دسترسی مستقیم به معاملات و حساب‌های مشتریان در بخش‌های مختلف حکومت، و امکان کسب اطلاعات بیشتر از سیستم‌های عملیاتی و از این‌رو کیفیت بهتر بازخورد سیاست‌ها برای مدیران و سیاست‌گذاران. مطالعه‌ای در مورد پاداش‌هایی که به نوآوری‌ها در سازمان‌های حکومتی آمریکا داده شده آشکار ساخت که تمامی این سازمان‌ها از فناوری به شیوه مختلف و نوآورانه سود می‌برده‌اند که می‌توان به فراهم آوردن امکان دسترسی و آشنایی بیشتر شهروندان به موضوعات حقوقی مشترک به صورت آنلاین اشاره کرد. از جمله قول‌هایی که طرف‌داران دولت الکترونیک داده‌اند این است که این سیستم‌ها می‌توانند به جلوگیری از فساد کمک کنند. ولی سامانه‌های دولت الکترونیک به شرطی می‌توانند به قول خود عمل کنند که ادارات و مردم مایل به تقسیم اطلاعات و انجام کارها به شیوه‌ای نوآورانه باشند.

به هر روی، دولت الکترونیک تعریف‌های متعددی نزد پژوهش‌گران مختلف داشته است. برخی دولت الکترونیک را صرفاً استفاده سازمان‌های دولتی از اطلاعات دیجیتالی یا راهی برای ارائه اطلاعات دیجیتالی به مشتریان می‌دانند. بعضی دولت الکترونیک را استفاده سازمان‌های دولتی از وب‌گاه (وب‌سایت) برای ارائه اطلاعات سیاسی و دولتی تعریف می‌کنند. البته اینها تعریف‌های جامعی نیستند و بنابراین فرصت‌هایی را که فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند در اختیار سازمان‌های دولتی قرار دهد را بیان نمی‌کنند. اتفاقاً، یکی از

دلایل عدم موفقیت بسیاری از ابتکارات دولتی در این زمینه همین تعریف ضعیف و غیرجامع از مفهوم، فرایند و وظایف دولت الکترونیک بوده است. دولت الکترونیک مفهومی چندبعدی و پیچیده دارد که اگر قرار است راهبرد موفقیتی برای ایجاد آن تهیه شود باید تعریف و شناخت گسترده‌ای از آن وجود داشته باشد.

عنصر اساسی دولت الکترونیک، تحول شیوه داخلی و خارجی انجام وظایف حکومتی و تحول روابط متقابل بین دولت از یک سو و مشتریان و بنگاه‌های خصوصی از سوی دیگر است که خدمات الکترونیک، مردم‌سالاری الکترونیک و مدیریت الکترونیک آن را امکان‌پذیر می‌کند. بانک جهانی، دولت الکترونیک را این‌گونه تعریف کرده است: «دولت الکترونیک دولتی است که از سامانه‌های اطلاعاتی و فناوری‌های ارتباطی برای تغییر روابط خود با شهروندان، بخش خصوصی یا با دیگر سازمان‌های دولتی استفاده می‌کند تا واگذاری اختیارات به شهروندان، ارائه خدمات به شهروندان، پاسخ‌گویی، شفافیت یا کارایی دولت را ارتقا بخشد».

## ۲ تجربه آسیای جنوب شرقی

سازمان همکاری اقتصادی آسیا - اقیانوسیه<sup>۱</sup> برنامه‌ای موسوم به ECSG را برای به حداکثر رساندن مزایای تجارت الکترونیک برای صاحبان مشاغل در منطقه آسیا - اقیانوسیه به اجرا درآورده است. اجزای این برنامه عبارت‌اند از: کار روی حفظ امنیت و حریم داده‌ها، حفاظت از مشتریان، حفظ امنیت سایر، ترویج تجارت غیر کاغذی و مقابله با هرزنامه‌ها. علاوه بر این وزرای ارتباطات کشورهای عضو آ.سه.آ<sup>۲</sup> هم روی این موضوع به‌طور مرتب باهم در تماس هستند. آنان در نشست دوروزه‌ای که در تاریخ ۲۷ و ۲۸ آگوست سال ۲۰۰۲ برگزار شد اعلامیه‌ای موسوم به اعلامیه مانیل را به‌منظور بهره‌مندی از توانایی‌های

---

1. Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

2. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

کشورهای جنوب شرق آسیا در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات امضا کردند. در این اعلامیه تدوین برنامه‌های کاری برای ایجاد زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات، ظرفیت‌سازی برای تجارت الکترونیک، افزایش دسترسی به اینترنت و کاهش شکاف دیجیتال پیش‌بینی شده بود. اما مهم‌ترین بخش آن افزایش تجارت الکترونیک در میان کشورهای اتحادیه آ.سه.آن بود. این اتحادیه همچنین یک گروه کاری به نام EAWG را برای اجرایی کردن مفاد این اعلامیه و افزایش همکاری‌ها و گفت‌وگوها ایجاد کرد. با توجه به هزینه‌بر بودن این طرح‌ها راهکار مناسب هم پیش‌بینی شد تا ایجاد زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات مورد نیاز به تأخیر نیفتد (موحدیان، ۱۳۸۶: ۳۳).

بر این اساس، هرچند دولت‌های منطقه آسیا پاسیفیک تقریباً در دو دهه گذشته از سامانه‌های دولت الکترونیک استفاده کرده‌اند ولی با توجه به پیشرفت چشمگیر بخش خصوصی این کشورها، هنوز هم بسیاری از شرکت‌های خصوصی در این زمینه از آنها جلوتر هستند.

ظهور فناوری اینترنت، گسترش و کاربرد بازرگانی الکترونیک و دادوستد رایانه‌ای در بخش خصوصی موجب شد بخش عمومی نیز برای بازاریابی در الگوهای سلسله‌مراتبی و سازمانی بوروکراتیک خود تحت فشار قرار بگیرد. مشتریان، شهروندان و بازرگانان هرروزه با الگوهای جدید و نوآورانه‌ای در این زمینه روبه‌رو می‌شوند که بخش عمومی با استفاده از ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات اجرا می‌کنند. بدین ترتیب سازمان‌های عمومی نیز برای اتخاذ این رهیافت، که تأثیر چشمگیری بر بهبود کارایی و اثربخشی آنها دارد، زیر فشار قرار می‌گیرند. از آنجا که گفتمان حاکم بر محافل علمی آن است که وظیفه دولت نه خدمت‌رسانی بلکه واگذاری اختیارات به مردم و فراخ کردن دامنه مشارکت عمومی است، احساس نیاز برای تغییر الگوهای منسوخ سلسله‌مراتبی بوروکراتیک از سوی دولت‌ها وجود داشته است.

باین حال، دولت‌ها همیشه در به کارگیری این فناوری از بخش خصوصی عقب‌تر

بوده‌اند. دلایل این عقب‌ماندگی عبارت‌اند از: هزینه‌های بالاتر استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به خاطر مقیاس بزرگ سازمان‌های عمومی، تغییرناپذیری رویه‌ها و عادت‌های موجود، کاغذبازی برای اجرای فرایند تصویب درخواست‌ها یا فرم‌ها، نگرانی‌های امنیتی، میزان موثق بودن اطلاعات، قوانین و مقررات منسوخ و کهنه شده، عدم فهم و آشنایی با مهارت‌های رایانه‌ای، نگرانی رژیم‌های اقتدارطلب از گسترش جریان اطلاعات و مشارکت شهروندان، دشواری‌های موجود بر سر راه اجرای تغییرات سازمانی و ماهیت تأمین مالی و تأمین تدارکات در بخش عمومی. دو مورد آخر این دلایل در ذیل به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد.

نخستین دلیل، اثربخش کردن فناوری اطلاعات و ارتباطات است. راه‌های انجام کار در سازمان‌ها باید تغییر کند و مردم نیز باید نحوه انجام کارهای خود را تغییر دهند. این تغییرات سازمانی احتمالاً در بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی دشوارتر قابل انجام هستند (oecd.org).

فعالیت در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی همچنین بین سازمان‌های عمومی و خصوصی، عناصر مهمی برای پیشرفت فرایند ایجاد دولت الکترونیک هستند. ولی این همکاری و هماهنگی به راحتی به دست نخواهند آمد. دولت‌ها معمولاً مقاومت قابل توجهی در برابر ایجاد نظام‌های باز و شفاف نشان می‌دادند و سعی می‌کردند اقتدار، قدرت و شئون سلسله‌مراتبی را در رابطه بین دولت و جامعه حفظ کنند. شهروندان نیز به‌ویژه در کشورهایی که سابقه وجود دیکتاتوری، بی‌ثباتی سیاسی و فساد گسترده وجود داشته است، معمولاً به دولت‌ها بدگمان بوده‌اند. بنابراین برای اطمینان از ایجاد شراکت بین شهروندان و دولت در فرایند تأسیس دولت الکترونیک، ایجاد اعتماد به دولت از اهمیت خاصی برخوردار می‌شود.

همچنین همکاری بین بخش‌های خصوصی و عمومی نیز اهمیت بالایی دارد زیرا بخش خصوصی می‌تواند مهارت‌ها و امکانات مورد نیاز دولت در این زمینه را تهیه کند.

برای مثال، بخش خصوصی در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند مهارت‌های فنی و زیربنای لازم را در اختیار دولت بگذارد، دانشگاه‌ها می‌توانند کارکنان مورد نیاز، رشته‌های آموزشی و مهارت‌های لازم را برای کارکنان دولت و شهروندان تأمین کنند و دیگر سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی نیز می‌توانند جریان اطلاعات و داده‌های لازم را برای حل مسئله یا انجام وظایف مشابه تسهیل کنند. در این زمینه، مدل توسعه جدیدی به وجود آمده که تأکید خود را بر شراکت بین طرف‌های ذی‌نفع در سامانه مورد نظر می‌گذارد (Talero and Gaudette, 1996).

مرحله دوم انجام پروژه فناوری اطلاعات و ارتباطات را می‌توان با خرید بسته‌های نرم‌افزاری حاضر یا به عبارت دیگر خرید سامانه جدید حسابداری و مدیریت اسناد به انجام رساند. سپس سازمان باید بررسی کند که آیا نرم‌افزار خریداری شده از نحوه عملکرد فعلی سازمان پشتیبانی می‌کند یا خیر. برای نمونه، ممکن است عملکرد مناسب نرم‌افزار مستلزم وجود مبادله اسناد و سوابق در درون و بین سازمان‌ها باشد که فعلاً در سازمان مورد نظر ما انجام نمی‌شود. رویه کنونی سازمان ممکن است مستلزم کاغذبازی برای تصویب امری باشد یا پر شدن فرمی باشد که بسته نرم‌افزاری آن را پشتیبانی نمی‌کند. سازمان‌های عمومی ممکن است فاکتورهای دیگری داشته باشند (مانند مقررات و قوانین پیچیده) که مورد پشتیبانی نرم‌افزار نباشند. احتمال دارد مقامات عمومی مفاهیم رایانه‌ای را درک نکنند یا با این گونه مهارت‌ها آشنایی نداشته باشند مثلاً نفهمند که دیوار آتشین رایانه می‌تواند مانند قفل یک کابینت پرونده عمل کند.

در اینجا دو کار می‌توان انجام داد: می‌توان شیوه عملکرد را برای سازگاری با سامانه نرم‌افزاری تغییر داد که این خود با مقداری ریسک همراه است و می‌تواند نقش‌ها و مسئولیت‌های مهم بسیاری از افراد را جابه‌جا کند. از سوی دیگر می‌توان نرم‌افزار را برای سازگاری با شیوه عملکرد تغییر داد که این نیز می‌تواند به کندی کار پروژه و ورود خطاها به سامانه منجر شود و ارتقای نرم‌افزار را دشوار کند زیرا برای سازگاری نرم‌افزار باید آن را



بازنگاری کرد و نگارش جدیدی از آن ارائه داد. شرکت‌های خصوصی احتمالاً بیشتر مایل‌اند از شق اول استفاده کنند ولی سازمان‌های عمومی شق دوم را ترجیح می‌دهند. انتخاب شق دوم به تأخیر، هزینه‌ها و ریسک‌های بالاتر نرم‌افزاری و حتی معمولاً به تصمیم برای رها ساختن پروژه پس از صرف هزینه‌های پولی و زمانی بسیار می‌انجامد (Koch, Slater, Baatz, 2007).

جنبه دوم، یعنی تغییر ناپذیری رویه‌ها و عادت‌های موجود، به خاطر استفاده نسبتاً کند دولت‌ها از فناوری اطلاعات و ارتباطات به ماهیت رویه‌های تأمین مالی و تأمین تدارکات بخش عمومی مربوط می‌شود. برای تضمین پاسخ‌گویی، سازمان‌های دولتی باید فرایند طولانی تأمین سرمایه، برگزاری مناقصه‌های رقابتی و انعقاد قرارداد را طی کنند. این فرایند طولانی به مسائل گوناگونی می‌انجامد. برای جلوگیری از نفوذ ناخواسته هرگونه مقام دولتی، بسیاری از تصمیمات باید توسط کمیته‌ها گرفته شوند که خود به تأکید مبهم روی برخی نکات قرارداد می‌انجامد. به علاوه، نتیجه این فرایند طولانی این است که به هنگام دستیابی به توافق تازه مشاهده می‌شود که فناوری بسیار جلوتر از زمانی رفته است که پروژه آغاز شده بود. از این رو، دولت‌ها سامانه‌های منسوخ شده را نصب می‌کنند. همچنین دولت‌ها ناگزیر به پرداخت قیمت‌های اضافی هم می‌شوند زیرا ممکن است در طول یک مناقصه طولانی محصولات جدیدتری به بازار آیند که همان تکنولوژی فناوری اطلاعات و ارتباطات را با قیمت پایین‌تر عرضه می‌کنند. تفاوت بین قیمت مناقصات برای ایجاد سامانه‌های منسوخ شده با قیمت بازار کالاهای روزآمد، فرصت بادآورده و پرسودی برای مقامات فاسد است.

برای رفع این معضل باید مدیریت تغییر به شکل معمول‌سازی رویه‌های کاری جدید، شیوه‌های جدید پردازش و انجام وظیفه، به انجام برسد. دولت الکترونیک اگر خوب طراحی شود فقط در کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت خدمات مؤثر نیست؛ بلکه انقلابی در فرایندها و شیوه انجام وظایف پدید آورده و موجب نوآوری در آنها می‌شود. در بحث مدیریت تغییر دو رهیافت وجود دارد، رهیافت مدیریت تغییر و رهیافت مقاومت

در برابر تغییر. رهیافت مدیریت تغییر به تغییراتی مربوط می‌شود که در رویه‌های موجود در سازمان روی می‌دهد. دی‌لیسی (۱۹۹۰) فرهنگ را عامل اولیه تغییر سازمانی استراتژیک می‌داند. آگاهی از فرهنگ سازمانی گام بزرگی به سوی ایجاد ظرفیت بیشتر برای ایجاد تغییر به حساب می‌آید (Hassard and Sharifi, 1989). سلسله‌مراتب، سنتی‌ترین ارزش فرهنگی در بوروکراسی دولتی بوده و حتی از بسیاری جهات معرف دیوان‌سالاری است. برای مثال، اینترنت و تقسیم اطلاعات در درون و در بین سازمان‌ها می‌تواند سلسله‌مراتب‌ها را به چالش بکشد و در واقع تنها می‌تواند به سود سازمانی باشد که از شبکه پیشرفته‌تری برخوردار است.

مقاومت کارکنان در برابر تغییر یکی از بزرگ‌ترین موانع در برابر تغییر موفقیت‌آمیز بوده است. کارکنان از تغییر به‌طور کلی می‌هراسند و عقیده دارند که نرم‌افزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند در آینده جای آنها را گرفته باعث نابودی شغل آنها شوند. به‌علاوه در کوتاه‌مدت حذف روش‌های سنتی کار و جایگزینی آن با روش‌ها نوین بسیار دشوار است. غلبه بر مقاومت به‌صورت موفقیت‌آمیز مستلزم ایجاد انگیزه یادگیری و پذیرش تغییر برای کارکنان و ایجاد برنامه‌های بسیار منظمی است که مشارکت کارکنان را در تمامی مراحل ایجاد تغییر شامل شود.

مطالب بالا تنها برخی از مسائلی را نشان می‌دهد که می‌تواند برای استفاده از ابزارهای دولت الکترونیک در هر کشور یا منطقه روی دهد. هیکز، شکست دولت الکترونیک را ناشی از عوامل فوق و عوامل دیگری مانند نبود بینش و استراتژی، پروژه‌های ضعیف و مدیریت ضعیف تغییر، تسلط سیاست و خودخواهی و نبود صلاحیت‌های لازم می‌داند (R. Heeks, 2002, Online).

به‌رغم این عوامل که به کاربرد نسبتاً کند و آرام این‌گونه ابزارها منجر می‌شود، دولت‌های آسیا - پاسیفیک حرکتی رو به جلو را آغاز کرده‌اند و اکنون مدعی استفاده موفقیت‌آمیز از سامانه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات در مبارزه با فساد هستند. برای

نمونه، دادستانی عالی جمهوری کره و دادستانی ناحیه‌ای در سال ۲۰۰۰ بخش تحقیق جنایی رایانه‌ای خود را راه‌اندازی کردند. گروه‌های تحقیقات جنایی رایانه‌ای در سطح دادستانی‌های محلی سراسر کشور تأسیس شدند. هدف از این کار کمک به تحقیقات درباره فساد به وسیله تکنیک‌های رایانه‌ای مدرن و نیز برخورد مؤثر با جرائمی بود که روزبه‌روز بیشتر تاکتیکی و تکنولوژیک می‌شوند (Paek, 2001, Online).

براساس گزارش‌های مختلف، بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات هنگ‌کنگ یکی از پیشرفته‌ترین بخش‌ها در منطقه و حتی در سطح جهان است. برای نمونه در آخرین گزارش جهانی فناوری اطلاعات که توسط انجمن اقتصادی جهانی (World Economic Forum, 2007) تهیه شده است هنگ‌کنگ رتبه دوازدهم را در زمینه آمادگی شبکه ارتباطی به خود اختصاص داده است. شاخص آمادگی شبکه که توسط این انجمن تهیه شده است آمادگی کشورها را برای استفاده مؤثر از فناوری اطلاعات و ارتباطات در سه بعد بررسی می‌کند، این سه بعد عبارت‌اند از: آمادگی سه سهام‌دار کلیدی، یعنی افراد، بازرگانان و دولت‌ها، برای استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربرد عملی آخرین فناوری اطلاعاتی و ارتباطاتی. هنگ‌کنگ در این زمینه، در گزارش‌های واحد اطلاعات اکونومیست<sup>۱</sup> از رتبه دهم در سال ۲۰۰۶ به رتبه چهارم جهش کرد و حتی کشورهایی مانند دانمارک، سوئد و آمریکا را پشت سر گذاشت. یکی از نشانه‌های پیشرفت زیربنایی فناوری اطلاعات و ارتباطات در هنگ‌کنگ، وسعت تهیه‌کنندگان خدمات رقیب در این کشور است به طوری که در آوریل سال ۲۰۰۷ در این کشور یازده اپراتور ثابت شبکه (که یکی از آنها عرضه‌کننده خدمات بی‌سیم ثابت بوده است)، پنج اپراتور سیار، ۶ تهیه‌کننده خدمات ماهواره‌ای، ۲۲ اپراتور کابلی، ۲۵۵ اپراتور مخابرات خارجی و ۱۷۹ بنگاه خدمات اینترنت<sup>۲</sup> وجود داشته است (Long, Fung and Mok, 2007: 143).

---

1. Economist Intelligence Unit (EIU)

2. Internet Service Provider (ISP)

مالزی نیز یکی از اولین کشورهایی بود که در زمینه اینترنت قانون وضع کرد. قوانین یاد شده با عنوان قانون فضای الکترونیک<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۷ به اجرا گذاشته شدند و شامل قوانین جرائم رایانه‌ای، امضای دیجیتالی و پزشکی از راه دور بودند. مالزی در سال ۱۹۹۸ قانونی موسوم به ارتباطات و امور چندرسانه‌ای را وضع کرد که هنوز هم کارایی خود را حفظ کرده است. در این قانون ایجاد کمیسیون ارتباطات و امور چندرسانه‌ای پیش‌بینی شده که بازوی نظارتی وزارتخانه انرژی و ارتباطات محسوب می‌شود. نظارت و قانونگذاری در مورد فعالیت‌های مخابراتی و چندرسانه‌ای در مالزی شامل مخابرات، ارتباطات، فعالیت‌های رادیو و تلویزیونی و خدمات پستی از جمله وظایف اصلی این کمیسیون است. مهم‌ترین وظیفه تعریف شده برای نهاد نظارتی در مالزی افزایش هم‌گرایی در این کشور در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات و کمک به رشد این صنعت بود. نهاد نظارتی جایگزین تمام نهادهای موازی شد که در دهه ۹۰ در این زمینه فعال بودند. کارشناسان معتقدند رمز موفقیت مالزی در پیشبرد اهداف فناوری اطلاعات و ارتباطات تطابق سریع این کشور با محیط به‌سرعت در حال تحول آن بود. دولت با همکاری نزدیک با صنعت و بخش خصوصی به توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در مالزی کمک شایانی کرد. مقامات این کشور همچنین فیلترینگ اینترنت را به سایت‌های هرزه‌نگاری محدود کرده‌اند تا از خدشه وارد شدن به چهره این کشور و کاهش سرمایه‌گذاری در طرح‌های گوناگون جلوگیری کنند (موحدیان، ۱۳۸۶: ۳۶).

در فیلیپین تلاش زیادی برای دستگیری خاطیان مالیاتی با استفاده از تطبیق رایانه‌ای اظهارنامه و ترازنامه و حساب سود و زیان انجام شده است. اطلاعات تفصیلی عواید مالیاتی و پرداخت‌ها در شش ماه گذشته، جدول‌های خرید و فروش شرکت‌ها، معاملات مستغلات، اعتبارهای مالیاتی، استردادها، مدخل‌های وارداتی، تخفیف‌های دولتی و غیره در یک پایگاه اطلاعاتی ثبت می‌شود. هر شرکتی که علی‌رغم استفاده از تسهیلات و تدارکات بیشتر،

فروش کمتری را گزارش کند، تحت بازرسی قرار خواهد گرفت. تاکنون، ۶۱۶ شرکت مورد بازرسی قرار گرفته و تذکراتی برای تسویه حساب کامل برای آنها ارسال شده است. بسیاری از آنها توزیع کنندگان کارت‌های پیش‌پرداخت برای تلفن همراه‌اند. که این سامانه موفق به شناسایی اختلافاتی در فروش فصلی شرکت‌ها بنا به گزارش خود آنها، در مقایسه با مجوزهای خود شرکت‌های تلفن همراه برای خدمات‌رسانی به آنها شد. همچنین بازرسی‌هایی برای پیگیری سوابق تلفن‌های همراه، دسترسی به اینترنت و ارتباطات تلفنی که برای آنها مورد استفاده قرار گرفته بود، به عمل آمد. به این ترتیب نهاد ذی‌ربط توانست با دنبال کردن کل مسیر خریدها و فروش‌ها، تمامی افراد درگیر در این زنجیره را که اعمال خطا در دفاتر را موجب شده بودند شناسایی کند. غیر از ۶۱۶ شرکت یاد شده، ۲۰ صادرکننده دو بار به علت درخواست کردن اعتبار مالیاتی برای یک معامله دستگیر شدند. این برنامه که به کمک فناوری اطلاعات و ارتباطات انجام گرفت اهمیت اساسی در این روند داشت زیرا دولت کاهش درآمدها از ۱۹/۴ درصد تولید ناخالص داخلی در ۱۹۹۷ به ۱۵/۵ درصد را دلیلی برای این پیگردها قرار داده بود (Bondoc, 2002: 11).

چندین کشور آسیایی در حال آماده‌سازی کارت‌های هوشمندی هستند که به شهروندان امکان می‌دهد از خدمات بهداشتی یکپارچه‌ای استفاده کنند (Osborne, 2000) به این ترتیب، نیاز به پرداخت‌های نقدی که می‌توانند به فساد بیانجامند، کاهش می‌یابد. برای نمونه بانک آسیایی توسعه در ویتنام مشغول کار روی کارت‌های هوشمند برای گسترش پوشش بیمه درمانی در مناطق روستایی و فقیرنشین است. در این پروژه، قابلیت اجرای کارت‌های الکترونیکی بهداشت، در یک استان آزمایش شده است. هدف از معمول شدن این کارت‌ها براساس این اهداف بوده است: ۱. ارائه خدمات بهداشتی مناسب برای خانواده‌های روستایی و فقیر از طریق بازدید فراگیر بیماران و خدمات جامعه همچنین نزدیک‌تر ساختن روابط مشتری و تهیه‌کننده خدمات؛ ۲. بهبود کارآمدی اداری به وسیله کاهش زمان صرف شده برای فرایندهای پرداخت و بازپرداخت و ۳. ارائه اطلاعات

بهنگام تر و صحیح تر از مشتریان برای تهیه کنندگان به منظور کاهش درخواست‌های شیدانه (ADB, 2002: Online).

در فیلیپین، سازمان برنامه و بودجه سیستم آن لاینی برای تأمین تدارکات راه‌اندازی کرده است که امکان بررسی نیازهای دولتی را در مناقصه‌های عمومی برای عرضه کنندگان خدمات فراهم می‌آورد.<sup>۱</sup> این سامانه براساس گزارش‌ها به افزایش شفافیت در معاملات انجامیده و عرضه کنندگان نیز آن را مطلوب برآورد کرده‌اند (worldbank.org, 2007: Online).

در تایلند، بانک آسیایی توسعه برای تقویت کمیسیون ضد فساد ملی<sup>۲</sup> و اصلاح روش‌های اعلام جرم در سنای این کشور، مشغول همکاری با بنیاد آسیایی است تا طرحی راهبردی را برای یاری رساندن به اجرای بهتر برنامه‌های این کمیسیون تحت قانون اساسی جدید و تقویت حضور جامعه مدنی برای پشتیبانی و مراقبت از سازوکارهای پاسخ‌گویی، شکل دهد (ADB, 2001). بخشی از این حمایت، حمایت از پروژه‌ای آزمایشی برای رایانه‌ای کردن شناسایی تخلفات و فسادهاست. سامانه آزمایشی این امکان را فراهم می‌کند تا کمیسیون بتواند اقدام به جمع‌آوری و تحلیل الکترونیکی اطلاعات کرده و توانایی خود را برای شناسایی فسادها و تخلفات به‌طور چشمگیر بهبود بخشد.

بانک آسیایی توسعه برای تقویت امکانات سازمان بازرسی وزارت اسکان و زیربنای منطقه‌ای<sup>۳</sup> در اندونزی برای مبارزه با کلاهبرداری و فساد، در حال فعالیت است. یکی از مؤلفه‌های این فعالیت، ایجاد سرور و شبکه ناحیه‌ای محلی رایگان خواهد بود ولی پایگاهی اطلاعاتی برای سازمان‌دهی داده‌های مربوط به تحقیقات فساد و کلاهبرداری توسط سازمان بازرسی این وزارتخانه نیز تأمین خواهد شد. مدلی کوچک برای تأمین اینترنتی تدارکات نیز طراحی شده که براساس آن حداقل باید تابلوی اعلان تدارکات برای این وزارتخانه به‌وجود آید. همچنین به دولت پیشنهاد شد اداره‌ای برای تأمین تدارکات ملی تأسیس کند که مسئول

1. [procurementservice.org](http://procurementservice.org)

2. National Counter Corruption Commission (NCCC)

3. Ministry of Settlement and Regional Infrastructure (MSRI)

سیاستگذاری و تعیین معیارها در این زمینه باشد به طوری که داده‌های مندرج در تابلوی آن را بتوان در تابلوی اعلانی که در سطح ملی به وجود می‌آید، گنجانید (ADB, 2002).

با سامانه آن‌لاین بررسی درخواست‌های شهروندان در سئول (نام اختصاری: OPEN)، شهروندان امکان بررسی و پیگیری درخواست‌های خود برای کسب مجوز یا تأییدیه، در عرصه‌هایی که احتمال وقوع فساد بیشتر است، و طرح سؤالات در مواردی که نقض مقررات افشا می‌شود، فراهم شده است. مواردی از این درخواست‌ها عبارت‌اند از مجوزها و بازرسی‌های ساخت، تصویب و تأیید ایجاد مکان‌های تفریحی و تأیید یا تغییر برنامه‌های توسعه شهری (metro.seoul.kr).

### ۳ چالش‌ها

مهم‌ترین چالشی که برای ایجاد حکومت‌داری الکترونیک وجود دارد، ایجاد زیرساخت مناسب برای این تشکیلات است. زیربنای فناوری اطلاعات و ارتباطات یکی از چالش‌های بنیادین برای دولت الکترونیک شناخته شده است. شبکه اینترنت قوی برای تقسیم مناسب اطلاعات و باز کردن مجاری ارتباطی و تحویل خدمات جدید ضرورت اساسی دارند. به لحاظ فنی، آمادگی انفورماتیک هر کشور برای پشتیبانی از دولت الکترونیک از اهمیت بالایی برخوردار است. برای گذار به دولت الکترونیک، لازم است نوعی نظام یعنی مجموعه اصول راهنما، الگوها و استانداردها وجود داشته باشند. بسیاری کشورهای در حال توسعه از شکاف دیجیتال رنج می‌برند و قادر به توسعه زیربنای مناسب فناوری اطلاعات و ارتباطات برای تشکیلات دولت الکترونیک نیستند.

توسعه زیربنای بنیادین برای بهره‌گیری از امتیازات فناوری‌ها و ابزارهای ارتباطی جدید ضرورتی اساسی برای اجرای دولت الکترونیک است. روش‌های مختلف دسترسی، مانند دسترسی از راه دور به وسیله تلفن‌های همراه، رسیورهای ماهواره‌ای، کیوسک‌ها و غیره برای ایجاد دولت الکترونیک باید مورد توجه قرار گیرند به گونه‌ای که تمامی اعضای

جامعه بتواند بدون توجه به امکانات فیزیکی و مادی خود بدان دسترسی داشته باشند. زیربنای فناوری اطلاعات و ارتباطات صرفاً تجهیزات مخابراتی و رایانه‌ای نیست. بلکه آمادگی فنی و دانش فناوری اطلاعات و ارتباطات برای استفاده و بهره‌گیری از ابزارهای دولت الکترونیک امری ضروری است. دانش آموختگی، آزادی و تمایل به کسب اطلاعات برای کارآمد شدن این دولت اهمیت اساسی دارند. به عبارت دیگر، هرچه سطح توسعه انسانی بالاتر باشد، احتمال اینکه شهروندان مشتاق پذیرش و بهره‌گیری از خدمات دولت الکترونیک باشند، بیشتر است.

براساس شاخص واحد اطلاعات اکونومیست، ایران در سال‌های گوناگون از بین هفتاد کشور همواره در رتبه‌های واپسین قرار داشته است که نشان‌دهنده ضرورت توجه جدی به توسعه این زیرساخت بنیادی برای کشور است که بدون وجود آن ایجاد دولت الکترونیک توانمند ناممکن خواهد بود.

### جدول ۱ رتبه آمادگی بخش اطلاعات و ارتباطات براساس واحد اطلاعات

اکونومیست، سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۹

رتبه ۲۰۰۹	رتبه ۲۰۰۸	رتبه ۲۰۰۷	رتبه ۲۰۰۶	کشور	آمادگی (از ده امتیاز) ۲۰۰۹	امتیاز ۲۰۰۸	امتیاز ۲۰۰۷	امتیاز ۲۰۰۶
۵	۱	۲	۲	آمریکا	۸/۶۰	۸/۹۵	۸/۸۵	۸/۸۸
۱	۵	۱	۱	بلژیک	۸/۸۷	۸/۸۳	۸/۸۸	۹
۸	۲	۴	۱۰	هنگ‌کنگ	۸/۳۳	۸/۹۱	۸/۷۲	۸/۳۶
۷	۶	۶	۱۳	سنگاپور	۸/۳۵	۸/۷۴	۸/۶۰	۸/۲۴
۳۸	۳۴	۳۶	۳۷	مالزی	۵/۸۷	۶/۶۱	۵/۹۷	۵/۶۰
۴۹	۴۷	۴۹	۴۷	تایلند	۵/۰۰	۵/۲۲	۴/۹۱	۴/۶۳
۵۴	۵۵	۵۴	۵۶	فیلیپین	۴/۵۸	۴/۹۰	۴/۶۶	۴/۴۱
۶۶	۶۴	۶۳	۶۷	پاکستان	۳/۵۰	۴/۱۰	۳/۷۹	۳/۰۹



## جدول ۱ رتبه آمادگی بخش اطلاعات و ارتباطات براساس واحد اطلاعات

اکونومیست، سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۹

رتبه	رتبه	رتبه	رتبه	رتبه	رتبه	رتبه	رتبه	رتبه
۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	کشور	آمادگی (از ده امتیاز) ۲۰۰۹	امتیاز	امتیاز	امتیاز
۷۰	۶۹	۶۸	۶۸	آذربایجان	۲/۹۷	۳/۲۹	۳/۲۶	۲/۹۲
۶۸	۷۰	۶۹	۶۵	ایران	۳/۴۳	۳/۱۸	۳/۰۸	۳/۱۵

Source: Economist Intelligence Unit e-readiness rankings, 2007, 2008 and 2009.

از بُعد مبارزه با فساد همیشه فرض بر آن بوده که استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به شکل پیشرفته، فرصت‌های فساد را کاهش می‌دهد. ولی واقعیت کمی پیچیده‌تر است. اگرچه فناوری اطلاعات و ارتباطات گاهی مبارزه با فساد را تسهیل کرده ولی می‌تواند بی‌اثر نیز باشد یا حتی گاهی، به دلایل مختلف، به ایجاد فرصت‌های جدید فساد نیز کمک کند.

اولاً، معمول ساختن مهارت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات باعث می‌شود اصلاحات در نظام مدیریتی بهتر اجرا شوند زیرا این گونه مهارت‌ها باعث، اندازه‌گیری بهتر عملکرد، تسهیل برون‌سپاری<sup>۱</sup> و رقابت‌پذیری در انجام وظایف عمومی، کاهش هزینه‌های معامله، بهتر شدن قواعد اجرا، کاهش اعمال صلاح‌دید و افزایش شفافیت را می‌شوند.

باین حال، رایانه‌ای شدن می‌تواند اولاً، به ماهرانه شدن فساد، ایجاد منابع جدید درآمدهای فاسد برای متخصصان فناوری اطلاعات و ارتباطات و نابودی فرصت‌های کسانی که فاقد مهارت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات هستند، بیانجامد. ثانیاً، اگر

۱. برون‌سپاری ترجمه کلمه Outsource است. برون‌سپاری به کار شرکتی اطلاق می‌شود که با شرکت دیگری قرارداد می‌بندد خدماتی را تهیه کند که قبل از قرارداد کارکنان خود شرکت اولیه تهیه می‌کرده‌اند. بسیاری از شرکت‌های بزرگ امروزه از برون‌سپاری در زمینه خدماتی مثل امور مرکز تلفن، خدمات پست الکترونیکی، و صورت پرداخت حقوق کارکنان خود استفاده می‌کنند. این مشاغل توسط شرکت‌های جداگانه‌ای انجام می‌شوند که در هر دسته خدمات تخصص دارند و گاه در خارج از کشور مستقر هستند.

کارکنان سیستم‌های رایانه‌ای خود را ابرقدرت یا قادر مطلق بیان‌کنند ممکن است برخی کارکنان اعتماد به نفس خود را از دست داده و فساد را کنار بگذارند. باین‌حال، متخصصان رایانه را نباید مستثنا دانست. درواقع، امکان دارد این متخصصان به این نتیجه برسند که سیستم‌های رایانه‌ای می‌توانند به کاهش رقبای آنها بیانجامند. بنابراین راه افزایش درآمد آنها هموار می‌شود. رایانه‌ای شدن سوابق همیشه دسترسی به برخی اعضای سازمان را مسدود می‌کند ولی دسترسی به کسانی که با سامانه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات کار می‌کنند را افزایش می‌دهد.

بسته به درستکاری نسبی این کارکنان، ممکن است فساد کاهش یا افزایش یابد. به عقیده هیگز، احتمال دارد مقامات به خاطر ترس از دست دادن درآمدهای فاسد در برابر به‌کارگیری سامانه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات مقاومت کنند. هرچند فناوری اطلاعات و ارتباطات بسیاری از فرصت‌های فساد کسانی را که به‌طور کامل با این فناوری آشنا نیستند، از میان می‌برد ولی راه‌های فساد جدیدی برای کسانی باز می‌کند که می‌دانند برای دست‌کاری این سامانه‌ها چه باید کرد. به یک معنا، فناوری اطلاعات و ارتباطات به تغییر بین‌نسلی در فساد و رانت‌جویی می‌انجامد (Heeks, 1998: 23). به‌علاوه، کیفیت داده‌ها و افسانه ابرقدرت بودن رایانه، برخی مدیران را به این فرض می‌کشاند که فناوری اطلاعات و ارتباطات فرصت‌های فساد را از میان برده است. بنابراین ممکن است دیگر نتوانند کنترل روی سامانه‌های رایانه‌ای را نهادینه سازند و این مورد احتمالاً خطر بیشتری دربردارد زیرا نبود کنترل در مورد کسانی که موقعیت بهره‌برداری از آن را دارند، آشکار است (Heeks, 1998: 7).

همچنین متخصصان فناوری اطلاعات و ارتباطات و مدیر عمومی هر دو مجبورند در اجرای سامانه دولت الکترونیک برای مبارزه با فساد با یکدیگر همکاری کنند. اکثر دولت‌ها، به‌عنوان بخشی از برنامه اصلاحی چندجانبه برای مبارزه با فساد با یکدیگر همکاری دارند که موضوعاتی مانند منابع مالی ناکافی، استفاده بیشتر از سازوکارهای بازار

و مدیریت معطوف به نتیجه، بهبود رقابت برای اقتصاد جهانی و افزایش مشارکت شهروندان را دربرمی گیرد (Pierre J. and Peters, B. G. 2000: 50-69). پیشرفت‌ها در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات باید دوشادوش این اصلاحات و اصلاحات دیگری انجام شود که مواردی همچون مهندسی مجدد فرایند تجارت برای تضمین افزایش شفافیت قواعد و رویه‌ها و کاهش اعمال صلاحیده‌های غیرضروری برخی مقامات دولتی که ممکن است چندان رضایت‌بخش نباشند را دربرمی گیرد. دولت‌ها باید اطلاعات مفصل خود را در رابطه با بودجه، برنامه و هزینه با جامعه مدنی و رسانه‌ها در میان بگذارند. به کار بردن فناوری اطلاعات و ارتباطات پیشرفته بدون اصلاحات، این خطر را دربردارد که ناکارآمدی و رویه‌های نامناسب به شکل رایانه‌ای درآیند. انجام دادن کار اشتباه را نباید پیشرفت به‌شمار آورد.

برای رفع این چالش، بانک توسعه آسیایی مرکز آموزش و اطلاعات فناوری اطلاعات و ارتباطات از راه دور را تأسیس کرده است تا منابع انسانی و سازمانی لازم در موضوعات توسعه‌ای مانند دولت الکترونیک، منابع آب، انرژی و تجارت، بین کشورهای در حال توسعه عضو آسیا - پاسیفیک تأمین شوند. یکی از وظایف این مرکز، روشن ساختن مبانی دولت الکترونیک (مانند تأمین الکترونیکی تدارکات، نظارت الکترونیک بر مجوزها و مصوبه‌های مدیریت مالی دولتی) به همراه توضیح مدل‌های تشریحی، چارچوب‌های حقوقی و قانونی، مراحل مختلف مهندسی مجدد فرایند تجارت و کار و مشارکت‌های بخش عمومی - خصوصی (مانند تهیه سرمایه مختلط از طریق اینترنت برای تشویق استفاده از خدمات آن‌لاین)، است که همگی با نمونه‌هایی از رویه‌های مناسب سایر کشورهای در حال توسعه عرضه می‌شوند (ADB, 2002).

سرانجام اینکه، پیشرفت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات مانند دیگر تحولات فناوری، می‌توانند ظرفیت بهره‌وری سازمان‌های دولتی را بهبود بخشند. اولسون معتقد است که تنها مدیران و کارکنان این‌گونه سازمان‌ها، بهبود واقعی بهره‌وری به‌دست آمده را

درک می‌کنند. نفع جمعی مدیران این سازمان‌ها آن است که ناظران یا سرپرست‌های آنان، ظرفیت بهره‌وری این پیشرفت‌ها را دست‌کم بگیرند. در چنین حالتی، ممکن است سازمان‌ها از منابع بیشتری نسبت به نیازی که در واقع برای افزایش درآمد یا فراغت مدیران یا کارکنان نیاز دارند، برخوردار شوند. این شکل فساد در بسیاری از اقتصادهای دارای برنامه‌ریزی متمرکز رواج گسترده‌ای دارد (Olson, 2000: 145-6).

فساد ریشه در شرایط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی افراد درگیر در آن دارد. فناوری اطلاعات و ارتباطات نمی‌تواند کار چندانی برای کاهش این عوامل ریشه‌ای بکند و نقش بالقوه اندکی در این زمینه دارد ولی این تنها جنبه محدود فناوری اطلاعات و ارتباطات است و به عبارت دیگر فقط بخشی از تصویر بزرگ‌تر را به نمایش می‌گذارد. در سطح ملی، باید اراده سیاسی، سازمان‌های نظارت‌گر اخلاق، انگیزه‌های خوب برای مدیران سالم و کیفرهای مؤثر برای اشخاص فاسد وجود داشته باشد (Quah, 1999). در سطح سازمانی، مبارزه با فساد هنگامی مؤثرتر واقع می‌شود که ارزش‌های اخلاقی در کانون توجه سازمان باشد و به یاری دیگر عوامل مانند رهبری برای پیشینه ساختن منافع طرف‌های ذی‌نفع و مجریان اقدام شود (Larmour and Wolanin, 2001: xxii-xxiii).

دولت الکترونیک امکانات گسترده‌ای را برای عینیت یافتن آرمان‌های حکومت‌داری خوب فراهم می‌کند و با به کارگیری فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی به بهبود فرایندهای ارائه خدمات در بخش عمومی، تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخ‌گوتر شدن مأموران دولتی، شفاف شدن اطلاعات، کاهش فاصله میان مردم و دولتمردان، مشارکت اثربخش‌تر شهروندان و اعضای جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی، گسترش عدالت اجتماعی از طریق فرصت‌های برابر افراد برای دسترسی به اطلاعات و ... کمک شایانی می‌کند. بنابراین چنانچه حکومت‌ها بخواهند در مسیر تحقق حکومت‌داری خوب حرکت کنند باید به ابزار نیرومندی همچون دولت الکترونیک مسلح باشند (فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۵: ۴۲).

## منابع و مأخذ

صفری، حسین و همکاران ۱۳۸۲. «مدل بلوغ دولت الکترونیک وزارت بازرگانی ایران»، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۶۳.

فرهادی‌نژاد، محسن ۱۳۸۵. «دولت الکترونیک و حکومت داری خوب»، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۶۹.

موحدیان، احسان ۱۳۸۶. «مروری بر تجربه مالزی در تجارت الکترونیک»، ماهنامه تحلیلگران عصر اطلاعات، سال اول، شماره ۸.

ADB 2001. see: <http://www.adb.org/documents/tars/tha/r86-01.pdf>.

\_\_\_\_\_ 2002a. Technical Assistance to Indonesia for Strengthening the Capacity of the Ministry of Settlements and Regional Infrastructure to Combat Fraud and COrruption. Manila: This Text is Available at [http://www.adb.org/documents/TARs/INO/R90\\_02.pdf](http://www.adb.org/documents/TARs/INO/R90_02.pdf).

\_\_\_\_\_ 2002b. This text is available at [http://www.adb.org/documents/others/click/r21\\_03.pdf](http://www.adb.org/documents/others/click/r21_03.pdf).

\_\_\_\_\_ 2002c. see <http://www.adb.org/documents/news/2002/nr2002174.asp>

\_\_\_\_\_ 2002d. Kyrgyz Republic and Tajikistan, Manila, ADB, This text is available at [http://www.adb.org/documents/rupa/kgz/rrp\\_35498.pdf](http://www.adb.org/documents/rupa/kgz/rrp_35498.pdf).

Bondoc, J.(2002), "BIR Gives Tax Cheats Chance to Come Clean" in the Philippine Star 19 October.

Hassard, J. and S. Sharifi 1989. "Corporate Culture and Strategic Change", *Journal of General Management*, Vol. 15, No. 2.

Heeks, R. 1998. "Information Systems for Public Management: Information Technology and Public Sector Corruption", Working Paper No. 4, Manchester: IDPM-University of Manchester.

\_\_\_\_\_ 2002. "E-government for development- Causes of E-government Success and Failure: Factor Model", IDPM, University of Manchester, UK, England, (Online). This text is available at <http://www.egov4dev.org/causefactor.htm>

Koch, C., Slate D. and E. Baatz, (Online "The ABCs of ERP"). This text is available at [http://www.cio.com/forums/erp/edit/122299\\_erp\\_content.html #erp\\_fit](http://www.cio.com/forums/erp/edit/122299_erp_content.html#erp_fit)

Larmour, P. and N. Wolanin 2001. Corruption and Anti-corruption, (eds.), Canberra, Asia Pacific Press.

Long, G., J. Fung and C. Mok, (2007) ,Digital Review of Asia Pacific 2007—2008, Available <http://www.digital-review.org/uploads/files/pdf>

OECD, (Online) "Hidden Threat to E-Government: Avoiding Large Government

- IT Failures". Available: <http://www.oecd.org/puma/risk/itfailurese.pdf>.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York, Basic Books.
- Osborne, D. 2000. "Lessons From Abroad", GovExec.com. This text is available at <http://www.psgrp.com/index.html>
- Paek, K. 2001. "Combating Corruption: The Role of the Ministry of Justice and the Prosecutor's Office," This text is Available at [http://www.adb.org/documents/conference/fight\\_corruption/default.asp](http://www.adb.org/documents/conference/fight_corruption/default.asp).
- Pierre, J. and B. G. Peters 2000. *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press, NY.
- Quah, J. S. T. 1999. "Accountability and Anticorruption Agencies in the Asia-Pacific Region" in ADB and OECD, *Combating Corruption in Asian and Pacific Economies*. Manila: ADB (Online). This text is available at [http://www.adb.org/Documents/Conference/Combating\\_Corruption/default.asp?p=govpub](http://www.adb.org/Documents/Conference/Combating_Corruption/default.asp?p=govpub)
- Seoul Metropolitan Government: Anti-corruption procedures. This text is available at <http://english.metro.seoul.kr/government/policies/anti/civilapplications/index.cfm>.
- Talero, E. and P. Gaudette 1996. *Harnessing Information for Development: A Proposal for a World Bank Group Vision and Strategy*, Washington DC. [worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Online), "Philippines Pilot E-Procurement System", World Bank. This Text is Available at [http://www.worldbank.org/publicsector/egov/philippines\\_eproc.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/egov/philippines_eproc.htm)

# بررسی و شناخت مهم‌ترین عوامل بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور (مطالعه موردی در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران)

دکتر سیدعلی‌اکبر احمدی\* و اصغر فردادنیا\*\*

فساد اداری پدیده جهان‌شمولی است که بستر شکل‌گیری آن در اکثر کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود و بدون حل این معضل توسعه واقعی رخ نخواهد داد. برای برخورد مناسب با این مشکل ابتدا باید عوامل مؤثر در رخداد آن را شناخت؛ سپس با توجه به اهمیت و ویژگی هریک از عوامل، راهکار مناسب را ارائه داد. این مقاله به «بررسی و شناخت مهم‌ترین عوامل بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور (مطالعه موردی در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران)» پرداخته است. در این راستا با توجه به مراحل انجام پژوهش، پس از بیان مسئله و مرور ادبیات نظری، عوامل مؤثر بر فساد اداری مطرح و در سازمان امور مالیاتی کشور مورد آزمون قرار گرفت. با توجه به نتایج حاصل یافته‌های این پژوهش به تصمیم‌گیران امور مالیاتی کشور کمک می‌کند تا با آگاهی از عوامل و متغیرهای تأثیرگذار در فساد اداری در نظام مالیاتی کشور، برخورد مناسبی جهت حذف آن به عمل آورند.

**کلیدواژه‌ها: فساد اداری؛ مالیات؛ ترفند مالیاتی؛ گریز (فرار) مالیاتی؛ منبع مالیاتی**

---

\* عضو هیئت علمی و مدیر کل پژوهش دانشگاه پیام نور؛

E-mail: ahmadi@tehran.pnu.ac.ir

\*\* کارشناسی ارشد مدیریت دولتی؛

## مقدمه

فساد اداری پدیده‌ای جهان‌شمول و هم‌زاد حکومت است که از زمان شکل‌گیری فعالیت‌های بشری، به صورت سازمان‌یافته جزء لاینفک سازمان‌ها شده است. بنابراین می‌توان فساد را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون درون سازمان و نیز به تناسب تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است.

فساد مسئله‌ای فراسیستمی است که در تمام نظام‌های اجتماعی و حکومت‌ها وجود دارد و تمامی طبقات جامعه، سازمان‌های دولتی و غیردولتی، نظام‌های حکومتی و تمام وضعیت‌ها، چه جنگ و چه صلح، تمامی گروه‌های سنی و همه زمان‌ها از باستان و قرون وسطی تا معاصر را تحت تأثیر قرار داده است. این پدیده سازمانی روند توسعه کشورها را به طور چشمگیری با مشکل روبه‌رو می‌سازد تا آنجا که روابط حکومت و جامعه مدنی و حکومت و بخش‌های خصوصی و مدیریت دولتی را تحت الشعاع قرار می‌دهد. رسوایی‌های مالی در اکثر کشورها موضوعی رایج و متداول شده است. فساد و مشروعیت نظام‌های سیاسی و حکومت‌ها را زیر سؤال برده و از آفت‌های اصلی جوامع برای رسیدن به عدالت اجتماعی و اقتصادی و در نهایت برقراری جامعه مردم‌سالار است.

از آنجا که بستر مناسب برای توسعه فساد در اکثر کشورها، عقب‌ماندگی و عدم توسعه‌یافتگی نظام‌های سیاسی و اقتصادی است همواره رابطه معکوسی بین فساد و استفاده صحیح از قدرت وجود دارد. با گسترش و ریشه‌دوانی این معضل در بطن جامعه آثار و پیامدهای مخرب آن نیز افزایش می‌یابد، از این رو تلاش‌های بین‌المللی مانند برگزاری کنفرانس مبارزه با فساد و اجلاس جهانی مبارزه با فساد از سال ۱۹۸۱ به بعد و تحقیقات سازمان‌های بین‌المللی چون سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی و نهادهای خصوصی و نظایر آن، نقش مهمی در شناسایی این معضل و عوامل بروز آن و معرفی راهکارهای پیشگیری و درمان و مبارزه با فساد داشته است.



## ۱ بیان مسئله پژوهش

پیامدها و نتایج مخرب فساد اداری، گسترش و شیوع این معضل در جهان خصوصاً کشورهای در حال توسعه و هزینه سنگین مبارزه با آن از جمله مهم‌ترین عواملی است که باعث شده نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و خصوصی و نظایر آن توجه روزافزونی به این مشکل داشته و تحقیقات وسیعی را انجام داده و بدهند. حاصل این تحقیقات دلایل گوناگونی را برای فساد اداری از جهات مختلف عنوان کرده است که به‌طور خلاصه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۲۴ و ۲۳).

### ۱-۱ عوامل فرهنگی - اجتماعی

۱. مادی‌گرایی؛
۲. فردگرایی؛
۳. کاهش زشتی تخلفات و ضعف ایمان؛
۴. عدم تعهد و مسئولیت‌پذیری و وجدان کاری؛
۵. فقدان فرهنگ پاسخ‌گویی؛
۶. ضعف نهادهای نظارتی و کنترلی به‌خصوص نهادهای اجتماعی جامعه مدنی؛
۷. وجود روابط فامیلی و قومی؛
۸. فقدان عزم و اراده ملی برای مبارزه با فساد.

### ۱-۲ عوامل اقتصادی

۱. فقدان عدالت اقتصادی و اجتماعی و فاصله طبقاتی زیاد در جوامع؛
۲. حقوق و دستمزد پایین و کاهش درآمدها همراه با افزایش تورم و شرایط نامناسب کاری؛
۳. توجه روزافزون به مادیات به‌عنوان ارزش برتر.

### ۱-۳ عوامل سیاسی و تسهیل‌کننده فساد اداری

۱. فشار گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های سیاسی برای مقدم کردن اهداف و راهبردهای دلخواه؛
۲. تسامح و تساهل در مجازات متخلفان؛
۳. مشارکت نداشتن نهادهای مختلف جامعه مدنی مثل انجمن‌ها، اتحادیه‌ها، اندیشمندان و رسانه‌ها برای مبارزه با فساد.

### ۱-۴ عوامل اداری و سازمانی

۱. ساختار اداری پیچیده و بوروکراتیک ناکارآمد سازمان‌ها؛
۲. ابهام و تناقض در قوانین و مقررات؛
۳. عدم بازنگری و اصلاح به موقع مقررات؛
۴. عدم وجود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها؛
۵. نظام ناکارآمد تنبیه و پاداش؛
۶. فقدان تلاش‌های لازم برای افزایش انگیزه روحیه کارکنان؛
۷. ضعف دانش و تخصص مدیران؛
۸. نبود امنیت شغلی برای کارکنان؛
۹. عدم ثبات در مدیریت؛
۱۰. اختیارات بیش از حد مدیران و کارکنان؛
۱۱. عدم وجود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیت‌های نظام اداری؛
۱۲. عدم نظارت و کنترل صحیح بر فعالیت‌ها؛
۱۳. عدم هماهنگی بین سازمان‌ها و ادارات از جهات مختلف؛
۱۴. فقدان زیرساخت‌های لازم مانند نظام‌های اطلاعاتی و فناوری‌های پیشرفته اطلاعات و ارتباطات.

## ۵-۱ عوامل فردی

۱. مقدم بودن اهداف و منافع فردی بر منافع عمومی؛
  ۲. عدم توجه به ارزش‌ها و اخلاقیات؛
  ۳. عوامل تربیتی، موروثی و خانوادگی؛
  ۴. انگیزه‌های فردی، گروهی و حزبی؛
  ۵. عضویت در شبکه‌های غیررسمی و باندهای فساد؛
  ۶. عدم اعتماد و اطمینان و ترس از آینده؛
  ۷. فساد مدیران و مقامات عالی‌رتبه؛
  ۸. ضعف دانش و تخصص مدیران و عدم آشنایی با اصول مدیریت نوین؛
  ۹. عدم مشارکت عامه مردم و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی، گروه‌ها و احزاب.
- بررسی‌های صورت گرفته روی پدیده فساد اداری، حکایت از گستردگی، تنوع و پیچیده بودن عوامل مؤثر در شکل‌گیری این معضل مخرب دارد؛ ضمن اینکه تنوع فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و نظایر آن نقش مؤثری در تعیین این عوامل دارد. با توجه به وجود شکل فساد در ایران و شیوع آن در اکثر ادارات و سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی، توجه روزافزون برای علت‌یابی و حل این معضل حائز اهمیت است.
- سازمان امور مالیاتی کشور و ادارات تابعه نیز به لحاظ نقش اساسی در اقتصاد، توسعه و آبادانی کشور از یک طرف و تعامل مستقیم و غیرمستقیم با مردم و سازمان‌های دیگر و متأثر شده از عوامل مختلف سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و نظایر آن در سال‌های اخیر در معرض این مشکل بوده و هستند. بنابراین شناسایی عوامل بروز فساد در این سازمان ابزار مناسبی برای مبارزه با این مشکل و راهگشای پیشرفت و توسعه از جهات گوناگون خواهد بود.

## ۲ اهمیت و ضرورت تحقیق

اهمیت، آثار و پیامدهای فساد در کشورهای مختلف به‌طور چشمگیری متفاوت است و

غالباً فساد بخشی از فرهنگ کشورهاست. بنابراین عوارض و هزینه‌های متعددی با فساد مرتبط می‌شود.

پژوهش‌ها در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که فساد بین کشورها و حتی بین بخش‌های درونی هر کشور متفاوت است. برخی از مؤسسات دولتی مثل گمرک و امور مالیاتی، پلیس و نظایر آن نسبت به سایر مؤسسه‌های دولتی زمینه بیشتری برای فساد دارند. بنابراین نمی‌توان تأثیرات ناشی از این معضل را به کل کشورها و کل سازمان‌ها تعمیم داد. از این رو به تعدادی از این آثار و پیامدهای فساد اداری که باعث توجه روزافزون و اهمیت چشمگیر این معضل است، اشاره می‌کنیم:

۱. فساد به دلیل تأثیرش بر تخصیص منابع در تولید و مصرف اثر می‌گذارد؛
۲. فساد نیروی کار را از فعالیت‌های مولد و سالم جدا می‌کند؛
۳. فساد اداری الگوهای استخدام و ارتقا را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛
۴. فساد نوعی همبستگی منفی با رشد اقتصادی دارد و ضمن افزایش هزینه‌ها کیفیت پروژه‌های عمومی را کاهش می‌دهد؛
۵. در محیط‌های فاسد منابع به سمت عرصه نامولد سوق داده می‌شود. مثلاً نخبگان سیاسی برای حفظ مقام، قدرت و ثروت، منابع ارزشمند اقتصادی و اجتماعی را صرف هزینه‌های امنیتی و نظامی می‌کنند؛
۶. فساد به عنوان یک متغیر بسیار کلیدی در معادله توسعه اقتصادی عمل می‌کند و فقر، نابرابری و بی‌عدالتی درآمدها را به همراه دارد. فساد هزینه‌های مدیریتی و مالی انجام کسب و کار را افزایش می‌دهد، نرخ سرمایه‌گذاری‌ها را کاهش می‌دهد، رشد اقتصادی را پایین می‌آورد، دمکراسی و نمایندگی را مخدوش می‌کند، در نتیجه اقتصاد را سست و فقر را به صورت گسترده افزایش می‌دهد؛
۷. فساد، سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد؛
۸. فساد، اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند؛

\_\_\_\_\_ بررسی و شناخت مهم ترین عوامل بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی ... ۱۰۹

۹. فساد، بی انگیزگی و بدبینی ایجاد می کند و باعث تضعیف روحیه افراد درستکار

می شود؛

۱۰. فساد، با زائل کردن دمکراسی باعث تخریب مشروعیت حکومت ها و حاکمیت

قانون می شود؛

۱۱. فساد باعث کاهش بهره وری و هدر رفتن زمان و انرژی می شود؛

۱۲. فساد باعث هدر رفتن تلاش های جلوگیری از شیوع فساد و شناسایی و پیشگیری

می شود؛ ضمن اینکه هزینه های مبارزه با فساد را نیز افزایش می دهد.

با توجه به موارد فوق الذکر، شناسایی و بررسی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری و

اتخاذ راهکارهای مناسب برای پیشگیری، درمان و مبارزه، اهمیت و ضرورت تحقیق درباره

این معضل را ایجاب می کند.

### ۳ اهداف تحقیق

اهداف تحقیق در قالب اهداف اصلی و فرعی، به شرح زیر ارائه شده است:

#### ۳-۱ اهداف اصلی

همان طور که در بیان موضوع تحقیق ذکر شد، هدف اصلی تحقیق شناخت مهم ترین عوامل

بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور (اداره کل امور مالیاتی شمال تهران) است

که شامل موارد ذیل است:

۱. بررسی رابطه بین عوامل اداری اعم از درون سازمانی و برون سازمانی با بروز فساد

اداری در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران.

۲. بررسی رابطه بین عوامل محیطی اعم از فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با

بروز فساد اداری در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران.

۳. بررسی رابطه بین عوامل فردی با بروز فساد اداری در اداره کل امور مالیاتی شمال تهران.

نتایج حاصل از پژوهش، ابزار مناسبی برای انتخاب بهترین راهکار و روش اجرایی برای پیشگیری، درمان و مبارزه با فساد است که مطمئناً با استفاده صحیح و به‌موقع نتایج، گام‌های مؤثری به‌سوی توسعه سازمانی و تأمین نیازهای منابع انسانی برداشته خواهد شد.

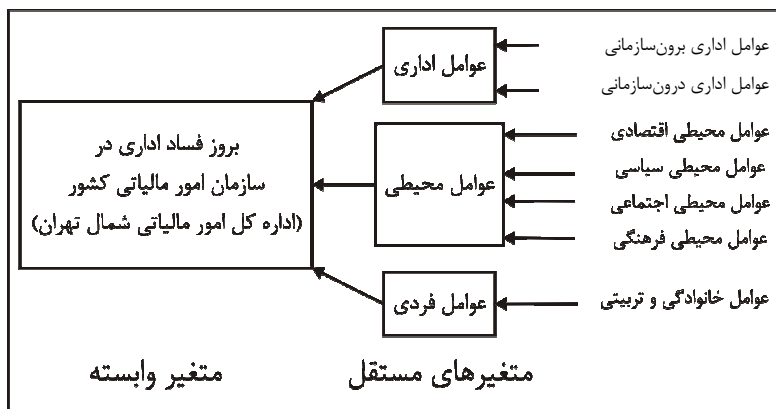
### ۲-۳ اهداف فرعی

۱. بهینه کردن روند اجرایی امور مالیاتی از تشخیص تا وصول و اصلاح ساختار اداری؛
۲. تشخیص و وصول عادلانه مالیات از تمام گروه‌ها و اقشار جامعه؛
۳. جلوگیری از فرارهای مالیاتی با به‌کارگیری سیستم‌های اطلاعاتی - ارتباطاتی؛
۴. توسعه عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و نظایر آن؛
۵. توسعه اقتصادی، عمران، آبادانی و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی؛
۶. بهبود و افزایش فرهنگ مالیاتی و ایجاد اعتماد در جامعه؛
۷. اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات مالیاتی و شفاف‌سازی اجرای قوانین؛
۸. استفاده از نظام‌های منسجم و کارآمد نظارت و کنترل پاداش و تنبیه و نظایر آن؛
۹. تلاش برای توسعه سیستم‌ها و فناوری‌های پیشرفته اطلاعات و ارتباطات؛
۱۰. توجه روزافزون به ارزش‌ها و اخلاقیات؛
۱۱. توسعه حوزه معاونت منابع انسانی و استفاده از راهبردهای نوین مدیریتی چون کارگروها و نظایر آن.

### ۴ فرضیه‌های تحقیق

- فرضیه اول:** بین عوامل اداری و بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور، رابطه معناداری وجود دارد.
- فرضیه دوم:** بین عوامل محیطی و بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور، رابطه معناداری وجود دارد.

فرضیه سوم: بین عوامل فردی و بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور، رابطه معناداری وجود دارد.



شکل ۱ مدل تحلیلی تحقیق

## ۵ روش تحقیق

چون در این تحقیق به توصیف و مطالعه آنچه که هست پرداخته می شود، از این روش تحقیق به کار رفته، توصیفی - تحلیلی است. از آنجایی که در تحقیقات توصیفی ویژگی های جامعه مورد مطالعه، از طریق پیمایش مورد بررسی و آزمون قرار می گیرد، تحقیق حاضر یک تحقیق توصیفی از نوع پیمایشی است. روش های جمع آوری اطلاعات در این پژوهش، روش کتابخانه ای و پرسش نامه و مصاحبه بوده که از نظریات کارشناسان، متخصصان امر، اعضای هیئت های رسیدگی به تخلفات و افراد خاطی استفاده می شود. در ضمن ابزار جمع آوری اطلاعات، پرسش نامه، اسناد و مدارک است.

## ۶ جامعه آماری

جامعه آماری در پژوهش حاضر شامل کارکنان اداره کل امور مالیاتی شمال تهران، با

پست‌های سازمانی کارشناس مالیاتی، کارشناس ارشد مالیاتی، رئیس گروه مالیاتی، رئیس اداره امور مالیاتی، کارکنان ستادی، کارکنان هیئت حل اختلاف مالیاتی و کارکنان اداره وصول و اجراست. از حیث تحصیلات مقاطع دیپلم تا بالاتر در نظر گرفته شده است. تعداد نمونه با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده ۲۷۸ نفر بوده که برای اطمینان بیشتر تعداد ۳۸۱ نفر مورد مطالعه قرار گرفتند.

## ۷ روش تجزیه و تحلیل داده‌ها

پس از جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات و بررسی و تلخیص آنها، برای بررسی متغیرهای جمعیت‌شناختی از آمار توصیفی و برای بررسی فرضیه‌ها از آمار استنباطی استفاده شده است. برای آزمون فرضیه‌ها و بررسی اطلاعات از نرم‌افزار SPSS استفاده می‌شود.

## ۸ قلمرو تحقیق

با توجه به گستردگی و پیچیدگی مسائل و محدودیت‌های امکانات مالی و زمانی تعیین حدود مرزهای مسئله، با استفاده از فنون و روش‌های پژوهش ضرورت می‌یابد. بنابراین با تعیین قلمروهای موضوعی مکانی و زمانی تحقیق می‌توان موضوع پژوهش را بهتر، دقیق‌تر و کاربردی‌تر بررسی کرد.

۱. **قلمرو موضوعی تحقیق:** این قلمرو شامل بررسی تأثیر سه گروه از عوامل اداری، محیطی و فردی در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است.
۲. **قلمرو مکانی تحقیق:** این قلمرو شامل اداره کل امور مالیاتی شمال تهران که از ادارات تابعه سازمان امور مالیاتی کشور است.
۳. **قلمرو زمانی تحقیق:** دوره زمانی انجام تحقیق حاضر سال ۱۳۸۸ است.



## ۹ بررسی و آزمون فرضیه های تحقیق

### ۹-۱ بررسی و آزمون فرضیه شماره ۱

با توجه به نتایج به دست آمده، وضعیت کلی عوامل اداری به شرح جدول زیر است.

جدول ۱ بررسی وضعیت متغیرهای مربوط به عوامل اداری

نام عامل	تعداد پاسخها	آماره t به دست آمده	درجه آزادی	سطح معنادار
اداری	۳۸۱	۳۱,۱۴۰	۳۸۰	۰

چنان که در جدول فوق مشاهده می شود، با توجه به اینکه سطح معناداری عوامل اداری کوچک تر از سطح خطای ۵ درصد است، لذا می توان گفت که مقدار حاصل مربوط به این عوامل تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره های t این عوامل، میانگین حاصل آنها بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به طور کلی از نظر پاسخ دهندگان، وضعیت این عوامل بیشتر از متوسط ارزیابی شده است.

#### ۹-۱-۱ تعریف فرضیه آماری

- بین عوامل اداری (درون سازمانی و برون سازمانی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معناداری وجود دارد:  $H_0$ .
- بین عوامل اداری (درون سازمانی و برون سازمانی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معناداری وجود ندارد:  $H_1$ .

#### ۹-۱-۲ آماره آزمون

آزمون کای - مربع بیانگر وجود رابطه بین عوامل اداری (درون سازمانی و برون سازمانی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است. جدول ۲ فراوانی مشاهده شده و مورد انتظار و نیز مابه التفاوت مربوط به فرضیه شماره ۱ را نشان می دهد.

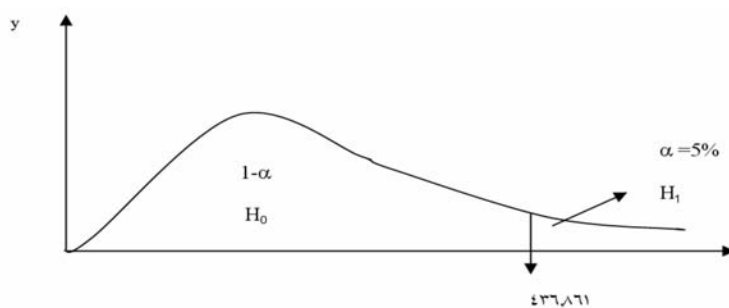
جدول ۲ فراوانی مشاهده شده و مورد انتظار و نیز مابه‌التفاوت مربوط به فرضیه ۱

باقیمانده	فراوانی مورد انتظار	فراوانی مشاهده شده	فراوانی / ردیف
-۷۶/۲	۷۶/۲	۰	۱
-۵۶/۲	۷۶/۲	۲۰	۲
۱۰۹/۸	۷۶/۲	۱۸۶	۳
۸۸	۷۶/۲	۱۶۵	۴
-۶۶/۲	۷۶/۲	۱۰	۵
—	—	۳۸۱	جمع

با توجه به فراوانی‌های جدول ۲، نتایج آزمون توزیع کای - مربع به شرح جدول و نمودار زیر است:

جدول ۳ نتایج آزمون توزیع کای - مربع مربوط به فرضیه شماره ۱

۴۳۶/۸۶۱	آزمون کای - مربع
۴	درجه آزادی
۰	سطح معناداری



نمودار ۱ نتایج آزمون توزیع کای - مربع مربوط به فرضیه شماره ۱

چنان‌که در جدول ۳ و نمودار ۱ ملاحظه می‌شود، انجام آزمون توزیع کای - مربع نشان می‌دهد که سطح معناداری کمتر از  $\alpha = 5\%$  حاصل شده است ( $P-V < \alpha = 5\%$ ). با توجه به نتیجه آزمون به عمل آمده، در سطح اطمینان ۹۵ درصد می‌توان گفت که «بین عوامل اداری (درون‌سازمانی و برون‌سازمانی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معنادار وجود دارد». به عبارت دیگر عوامل اداری (درون‌سازمانی و برون‌سازمانی)، متغیر فساد اداری را در سازمان امور مالیاتی کشور تحت تأثیر قرار می‌دهد.

به منظور شناخت شدت تأثیر گذاری عوامل چهارده‌گانه مربوط به عوامل اداری در فساد اداری از آزمون تحلیل واریانس فریدمن استفاده شده است که جدول ۴ اولویت‌بندی متغیرهای عوامل اداری را نشان می‌دهد.

چنان‌که در جدول ۴ مشاهده می‌شود براساس نظر پاسخ‌گویان به ترتیب، اولویت حقوق، دستمزد و مزایای شغلی نامناسب؛ ناتوانی نظام مالیاتی حاکم در دریافت عادلانه مالیات از افراد و گروه‌های بانفوذ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظایر آن؛ عدم وجود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها؛ به کارگیری سیستم‌ها و فناوری‌های پیشرفته اطلاعات و ارتباطات و بار روانی فساد و سوءاستفاده مدیران در گسترش فساد در سطوح میانی و پایین سازمان جزء پنج متغیر عوامل اداری به‌شمار می‌روند که بیشترین تأثیر را در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور دارند. همچنین از نظر این دسته از پاسخ‌گویان عدم پاسخ‌گویی کارکنان سازمان؛ اثر تضاد قوانین و مقررات بین‌سازمانی؛ آشنایی و به کارگیری راهبردهای نوین مدیریتی در حوزه معاونت نیروی انسانی چون نظام پیشنهادات؛ تأثیر فرایندهای بوروکراتیک چندلایه اداری از تشخیص تا وصول مالیات و اختیارات بیش از حد کارکنان امور مالیاتی جزء پنج متغیر امور اداری هستند که تأثیر کمتری در مقایسه با سایر متغیرها در ایجاد فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور داشته‌اند.

جدول ۴ میانگین رتبه‌های مربوط به متغیرهای عوامل اداری

شماره متغیر	شماره امتیاز رتبه	متغیر مورد بررسی
۱	۱۱/۴۶	حقوق، دستمزد و مزایای شغلی نامناسب
۱۰	۱۰/۹۰	نقش ناتوانی نظام مالیاتی حاکم در دریافت عادلانه مالیات از افراد و گروه‌های بانفوذ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظایر آن
۴	۹/۸۱	عدم وجود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها چقدر زمینه‌ساز فساد است؟
۶	۹/۲۷	به کارگیری سیستم‌ها و فناوری‌های پیشرفته اطلاعات و ارتباطات تا چه حد در جلوگیری از بروز فساد مؤثر است؟
۹	۸/۹۹	بار روانی فساد و سوءاستفاده مدیران در گسترش فساد در سطوح میانی و پایین سازمان چقدر است؟
۲	۷/۳۳	نقش ابهام در قوانین و مقررات مالیاتی در بروز و شیوع فساد چقدر است؟
۷	۶/۹۰	استفاده از سیستم‌های کارآمد نظارت و کنترل بر عملکرد کارکنان سازمان تا چه اندازه در جلوگیری از گسترش فساد مؤثر است؟
۱۴	۶/۶۹	آیا بازنگری و اصلاح به‌موقع قوانین و مقررات مالیاتی مانع رشد فساد می‌شود؟
۱۱	۶/۶۳	آیا وجود ساختار نظام‌مند اطلاع‌رسانی از امور مالیاتی در جامعه (رسانه‌ها) به‌منظور آگاهی دادن به مردم از رشد فساد جلوگیری می‌کند؟
۵	۶/۲۵	آیا بین اختیارات بیش از حد کارکنان امور مالیاتی با بروز فساد رابطه وجود دارد؟
۳	۶/۲۴	تأثیر فرایندهای بوروکراتیک چندلایه اداری از تشخیص تا وصول مالیات در ایجاد انگیزه برای تخلفات به چه میزان است؟
۱۲	۶/۲۲	آشنایی و به کارگیری راهبردهای نوین مدیریتی در حوزه معاونت نیروی انسانی چون نظام پیشنهادات می‌تواند مانعی برای فساد باشد؟
۱۳	۵/۴۹	اثر تضاد قوانین و مقررات بین‌سازمانی در گسترش فساد چه میزان است؟
۸	۴/۰۹	آیا عدم پاسخ‌گویی کارکنان سازمان با بروز فساد همبستگی مثبت دارد؟

## ۹-۲ بررسی و آزمون فرضیه شماره ۲

با توجه به نتایج به دست آمده، وضعیت کلی عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) به شرح جدول زیر است.

جدول ۵ بررسی وضعیت متغیرهای مربوط به عوامل محیطی

نام عامل	تعداد پاسخها	آماره t به دست آمده	درجه آزادی	سطح معنادار
محیطی	۳۷۱	۲۶/۷۲۱	۳۷۰	۰

چنان که در جدول فوق مشاهده می شود، با توجه به اینکه سطح معناداری نمونه ای عوامل محیطی کوچک تر از سطح خطای ۵ درصد است، بنابراین می توان گفت که مقدار حاصل مربوط به این عوامل تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره های t این عوامل، میانگین حاصل آنها بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به طور کلی از نظر پاسخ دهندگان، وضعیت این عوامل بیشتر از متوسط ارزیابی شده است.

### ۹-۲-۱ تعریف فرضیه آماری

- بین عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معناداری وجود دارد:  $H_0$ .
- بین عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معناداری وجود ندارد:  $H_1$ .

### ۹-۲-۲ آماره آزمون

انجام آزمون کای - مربع بیانگر وجود رابطه بین عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است. جدول ۶ فراوانی مشاهده شده و مورد انتظار و نیز مابه التفاوت مربوط به فرضیه شماره ۲ را نشان می دهد.

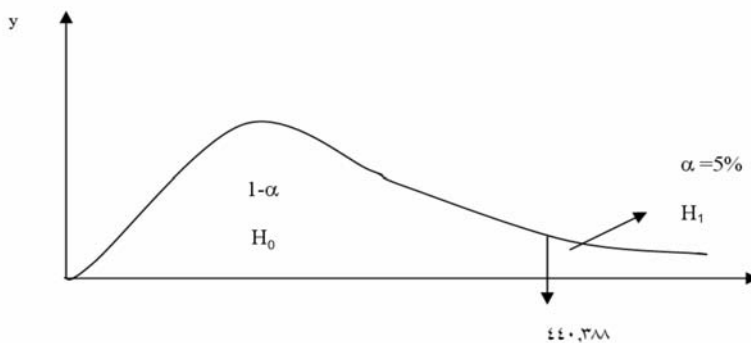
جدول ۶ فراوانی مشاهده شده و مورد انتظار و نیز مابه‌التفاوت مربوط به فرضیه ۲

ردیف	فراوانی مشاهده شده	فراوانی مورد انتظار	باقیمانده
۱	۰	۷۴/۲	-۷۴/۲
۲	۲۹	۷۴/۲	-۴۵/۲
۳	۱۹۲	۷۴/۲	۱۱۷/۸
۴	۱۵۰	۷۴/۲	۷۵/۸
۵	۰	۷۴/۲	-۷۴/۲
جمع	۳۸۱		

با توجه به فراوانی‌های جدول ۶، نتایج آزمون توزیع کای - مربع به شرح جدول و نمودار زیر است:

جدول ۷ نتایج آزمون توزیع کای - مربع مربوط به فرضیه شماره ۲

آزمون کای - مربع	۴۴۰/۳۸۸
درجه آزادی	۴
سطح معناداری	۰



نمودار ۲ نتایج آزمون توزیع کای - مربع مربوط به فرضیه شماره ۲

چنان که در جدول و نمودار فوق ملاحظه می شود، انجام آزمون توزیع کای - مربع نشان می دهد که سطح معناداری کمتر از  $\alpha = 5\%$  حاصل شده است ( $P-V < \alpha = 5\%$ ). با توجه به نتیجه آزمون به عمل آمده، در سطح اطمینان ۹۵ درصد می توان گفت که «بین عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معنادار وجود دارد». به عبارت دیگر عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی)، متغیر فساد اداری را در سازمان امور مالیاتی کشور تحت تأثیر قرار می دهد.

به منظور شناخت شدت تأثیر گذاری عوامل یازده گانه مربوط به عوامل محیطی در فساد اداری از آزمون تحلیل واریانس فریدمن استفاده شده است که جدول زیر اولویت بندی متغیرهای عوامل محیطی را نشان می دهد.

**جدول ۸ میانگین رتبه های مربوط به متغیرهای عوامل محیطی**

شماره متغیر	متغیر مورد بررسی	امتیاز رتبه	شماره اولویت
۱۵	افزایش تورم	۸/۲۲	۱
۱۶	افزایش فاصله طبقاتی در جامعه	۸/۰۶	۲
۲۵	عدم اعتماد و اطمینان به عادلانه بودن نظام مالیاتی	۶/۵۳	۳
۱۹	دخالت گروه های سیاسی از جهات گوناگون برای کسب منافع شخصی	۶/۵۲	۴
۲۲	کم رنگ شدن زشتی تخلفات در بین افراد جامعه	۶/۲۰	۵
۲۱	فقدان عزم و اراده ملی برای مبارزه با فساد	۵/۸۱	۶
۱۷	عدم مجازات قاطعانه متخلفان و مفسدان	۵/۶۹	۷
۲۴	شیوع فرهنگ مادی گرایی	۵/۶۳	۸
۲۳	رشد فرهنگ فرد گرایی بین افراد جامعه در دستیابی به اهداف شخصی	۵/۱۴	۹

## جدول ۸ میانگین رتبه‌های مربوط به متغیرهای عوامل محیطی

شماره اولویت	امتیاز رتبه	متغیر مورد بررسی	شماره متغیر
۱۰	۴/۲۸	تأثیر مشارکت نهادهای جامعه مدنی (اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، اندیشمندان، رسانه‌ها و ...) در سیاستگذاری و اجرای امور مالیاتی	۲۰
۱۱	۳/۸۹	استفاده از سیاست خصوصی سازی	۱۸

چنان که در جدول فوق مشاهده می‌شود براساس نظر پاسخ‌گویان به ترتیب، افزایش تورم؛ افزایش فاصله طبقاتی در جامعه؛ عدم اعتماد و اطمینان به عادلانه بودن نظام مالیاتی و دخالت گروه‌های سیاسی از جهات گوناگون برای کسب منافع شخصی جزء چهار متغیر عوامل محیطی به‌شمار می‌روند که بیشترین تأثیر را در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور دارند. همچنین از نظر این دسته از پاسخ‌گویان استفاده از سیاست خصوصی سازی؛ تأثیر مشارکت نهادهای جامعه مدنی (اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، اندیشمندان و رسانه‌ها و ...) در سیاستگذاری و اجرای امور مالیاتی؛ رشد فرهنگ فردگرایی بین افراد جامعه در دستیابی به اهداف شخصی؛ و شیوع فرهنگ مادی‌گرایی جزء چهار متغیر عوامل محیطی هستند که تأثیر کمتری در مقایسه با سایر متغیرها در ایجاد فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور داشته‌اند.

## ۳-۹ بررسی و آزمون فرضیه شماره ۳

با توجه به نتایج به‌دست آمده، وضعیت کلی عوامل فردی به شرح جدول زیر است.

## جدول ۹ بررسی وضعیت متغیرهای مربوط به عوامل فردی

نام عامل	تعداد پاسخ‌ها	آماره t به دست آمده	درجه آزادی	سطح معنادار
فردی	۳۷۱	۲۱/۶۹۳	۳۷۰	۰



چنان که در جدول فوق مشاهده می شود، با توجه به اینکه سطح معناداری نمونه ای عوامل فردی کوچک تر از سطح خطای ۵ درصد است، لذا می توان گفت که مقدار حاصل مربوط به این عوامل تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره های  $t$  عوامل فردی، میانگین حاصل آنها بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به طور کلی از نظر پاسخ دهندگان، وضعیت عوامل فردی بیشتر از متوسط ارزیابی شده است.

### ۹-۳-۱ تعریف فرضیه آماری

- بین عوامل فردی و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معناداری وجود دارد:  $H_0$ .
- بین عوامل فردی و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معناداری وجود ندارد:  $H_1$ .

### ۹-۳-۲ آماره آزمون

انجام آزمون کای - مربع بیانگر وجود رابطه بین عوامل فردی و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است. جدول زیر فراوانی مشاهده شده و مورد انتظار و نیز مابه التفاوت مربوط به فرضیه شماره ۳ را نشان می دهد.

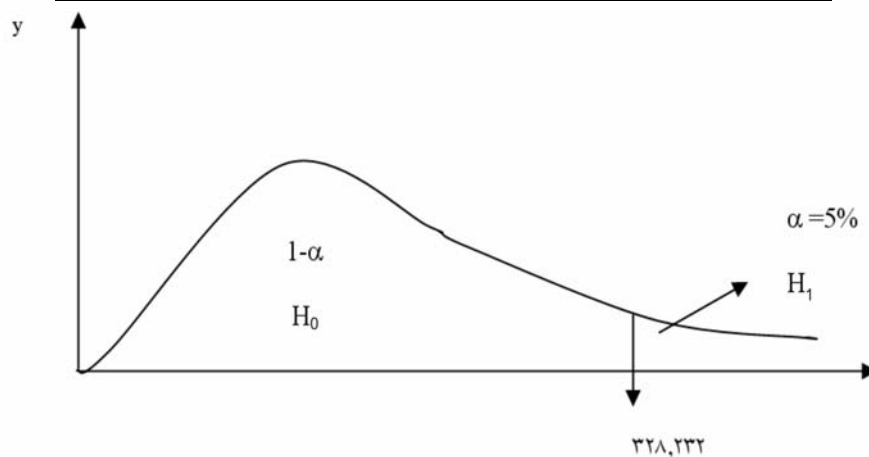
**جدول ۱۰** فراوانی مشاهده شده و مورد انتظار و نیز مابه التفاوت مربوط به فرضیه ۳

باقیمانده	فراوانی مورد انتظار	فراوانی مشاهده شده	فراوانی ردیف
-۷۴/۲	۷۴/۲	۰	۱
-۲۶/۲	۷۴/۲	۴۸	۲
۷۲/۸	۷۴/۲	۱۴۷	۳
۹۲/۸	۷۴/۲	۱۶۷	۴
-۶۵/۲	۷۴/۲	۹	۵
		۳۷۱	جمع

با توجه به فراوانی‌های جدول ۱۰، نتایج آزمون توزیع کای - مربع به شرح جدول و نمودار زیر است:

جدول ۱۱ نتایج آزمون توزیع کای - مربع مربوط به فرضیه شماره ۳

۳۲۸/۲۳۲	آزمون کای - مربع
۴	درجه آزادی
۰	سطح معناداری



نمودار ۳ نتایج آزمون توزیع کای - مربع مربوط به فرضیه شماره ۳

چنان که در جدول و نمودار فوق ملاحظه می‌شود، انجام آزمون توزیع کای - مربع نشان می‌دهد که سطح معناداری کمتر از  $\alpha = 5\%$  حاصل شده است ( $P-V < \alpha = 5\%$ ). با توجه به نتیجه آزمون به عمل آمده، در سطح اطمینان ۹۵ درصد می‌توان گفت که «بین عوامل فردی و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معنادار وجود دارد». به عبارت دیگر عوامل فردی، متغیر فساد اداری را در سازمان امور مالیاتی کشور تحت تأثیر قرار می‌دهد.

به منظور شناخت شدت تأثیر گذاری عوامل هفت گانه مربوط به عوامل فردی در فساد اداری از آزمون تحلیل واریانس فریدمن استفاده شده است. از این رو در این قسمت با استفاده از نتایج این آزمون به اولویت بندی متغیرهای مربوط به عوامل فردی پرداخته می شود. جدول زیر اولویت بندی مربوط به متغیرهای عوامل فردی را نشان می دهد.

**جدول ۱۲ میانگین رتبه های مربوط به متغیرهای عوامل فردی**

شماره متغیر	متغیر مورد بررسی	امتیاز رتبه	شماره
۲۶	اعتقاد مؤدیان مالیاتی به شفاف نبودن نحوه مصرف درآمدهای مالیاتی	۵/۳۷	۱
۳۲	فعالیت مدیران دولتی در امور تجاری - بازرگانی	۴/۵۷	۲
۲۷	عدم آگاهی عامه مردم از قوانین و مقررات مالیاتی	۴/۳۱	۳
۳۰	تمایل مؤدیان مالیاتی به منظور دستیابی به اهدافشان از مسیر غیرقانونی	۴/۱۵	۴
۲۸	تأثیر عوامل تربیتی آموزشی در جلوگیری از تخلف	۳/۷۹	۵
۲۹	حرص و طمع کارکنان	۳/۲۱	۶
۳۱	عضویت کارکنان در شبکه های غیررسمی خارج از سازمان	۲/۵۹	۷

چنان که در جدول فوق مشاهده می شود براساس نظر پاسخ گویان به ترتیب، اعتقاد مؤدیان مالیاتی به شفاف نبودن نحوه مصرف درآمدهای مالیاتی؛ فعالیت مدیران دولتی در امور تجاری - بازرگانی و عدم آگاهی عامه مردم از قوانین و مقررات مالیاتی جزء سه متغیر عوامل فردی به شمار می روند که بیشترین تأثیر را در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور دارند. همچنین از نظر این دسته از پاسخ گویان عضویت کارکنان در شبکه های غیررسمی خارج از سازمان؛ حرص و طمع کارکنان و عوامل تربیتی آموزشی جزء سه متغیر عوامل فردی هستند که تأثیر کمتری در مقایسه با سایر متغیرها در ایجاد فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور داشته اند.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادات

تحقیق حاضر از لحاظ موضوعی به بررسی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور می‌پردازد که در این راستا سه مؤلفه تحت عنوان متغیرهای مستقل پژوهش «عوامل اداری (درون و برون‌سازمانی)»، «عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی)» و «عوامل فردی»، در قالب سه فرضیه مورد بررسی قرار گرفتند و رابطه هر یک از آنها با فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور مورد بررسی قرار گرفت.

در راستای این تحقیق ابتدا مطالعات مقدماتی برای آشنایی محقق با مبانی نظری تحقیق و فساد اداری و عوامل سه‌گانه پژوهش صورت گرفت. سپس ادبیات و روش تحقیق با توجه به اهداف اساسی تحقیق در دسترسی به منابع اولیه و تعیین طرح کلی تحقیق، مطالعات میدانی در قلمرو تعریف شده تحقیق (فساد اداری و عوامل مورد بررسی) و در قالب فرضیات تحقیق انجام گرفت. با توجه به آزمون‌های آماری انجام شده، نتایج زیر حاصل شد:

نتایج حاصل از داده‌های مربوط به فرضیه شماره ۱ بیانگر آن است که پاسخ‌دهندگان به اغلب متغیرهای مورد بررسی عوامل اداری، گرایش زیادی به انتخاب گزینه‌های متوسط به بالا یعنی «بسیار زیاد»، «زیاد» و «متوسط» داشته‌اند. مشاهده تعداد فراوانی‌ها و وضعیت پاسخ‌های هر یک از متغیرهای مزبور تأیید‌کننده موارد فوق‌الذکر است. به عبارت دیگر به اعتقاد آنان، میزان تأثیر هر یک از عوامل چهارده‌گانه اداری بر فساد اداری بالاتر از متوسط بوده است.

همچنین براساس نتایج حاصل از آزمون t استیودنت سطح معناداری نمونه‌ای کلیه متغیرهای عوامل اداری به جز یک متغیر (ردیف ۸) کوچک‌تر از سطح خطای ۵ درصد است، از این رو به طور کلی از نظر پاسخ‌دهندگان، وضعیت این متغیرها بیشتر از متوسط ارزیابی شده‌اند. این در حالی است که مقدار حاصل متغیر ردیف «۸» بزرگ‌تر از سطح خطای ۵ درصد است، بنابراین می‌توان گفت که مقدار حاصل مربوط به این متغیر تفاوت معنادار با مقدار متوسط ندارد. به عبارت دیگر از نظر ارزیابی کنندگان این متغیر در حد

متوسط ارزیابی شده است. براساس نتیجه به عمل آمده سطح معناداری نمونه‌ای عوامل اداری کوچک‌تر از سطح خطای ۵ درصد است، بنابراین مقدار حاصل مربوط به این عوامل تفاوت معناداری با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره‌های t این عوامل، میانگین حاصل آنها بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به طور کلی از نظر پاسخ‌دهندگان، وضعیت این عوامل بیشتر از متوسط ارزیابی شده است.

در نهایت انجام آزمون کای - مربع بیانگر وجود رابطه بین عوامل اداری (درون‌سازمانی و برون‌سازمانی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است. انجام آزمون توزیع کای - مربع نشان می‌دهد که سطح معناداری کمتر از  $\alpha = 5\%$  حاصل شده است ( $P-V < \alpha = 5\%$ ). با توجه به نتیجه آزمون به عمل آمده، در سطح اطمینان ۹۵ درصد می‌توان گفت که «بین عوامل اداری (درون‌سازمانی و برون‌سازمانی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معنادار وجود دارد». به عبارت دیگر عوامل اداری (درون‌سازمانی و برون‌سازمانی)، متغیر فساد اداری را در سازمان امور مالیاتی کشور تحت تأثیر قرار می‌دهد.

به منظور شناخت شدت تأثیرگذاری عوامل چهارده گانه مربوط به عوامل اداری در فساد اداری از آزمون فریدمن استفاده شده است. نتایج این آزمون نشان داد که سطح معناداری  $\alpha = 5\%$  تفاوت معناداری بین میانگین رتبه پاسخ‌ها به سؤالات (متغیرهای) مربوط به عوامل اداری وجود دارد. بدین ترتیب اولویت متغیرهای مورد بررسی به شرح زیر بوده‌اند:

- حقوق، دستمزد و مزایای شغلی نامناسب؛
- ناتوانی نظام مالیاتی حاکم در دریافت عادلانه مالیات از افراد و گروه‌های بانفوذ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و غیره؛
- عدم وجود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها؛
- به کارگیری نظام‌ها و فناوری‌های پیشرفته اطلاعات و ارتباطات؛
- بار روانی فساد و سوءاستفاده مدیران در گسترش فساد در سطوح میانی و پایین سازمان؛
- نقش ابهام در قوانین و مقررات مالیاتی؛

- استفاده از نظام‌های کارآمد نظارت و کنترل بر عملکرد کارکنان سازمان؛
- بازنگری و اصلاح به‌موقع قوانین و مقررات مالیاتی؛
- وجود ساختار نظام‌مند اطلاع‌رسانی از امور مالیاتی در جامعه (رسانه‌ها) برای آگاهی دادن به مردم؛
- اختیارات بیش از حد کارکنان امور مالیاتی؛
- فرایندهای بوروکراتیک چندلایه اداری از تشخیص تا وصول مالیات؛
- آشنایی و به‌کارگیری راهبردهای نوین مدیریتی در حوزه معاونت نیروی انسانی مانند نظام پیشنهادات؛
- تضاد قوانین و مقررات بین‌سازمانی؛
- عدم پاسخ‌گویی کارکنان سازمان.

چنان‌که مشاهده می‌شود براساس نظر پاسخ‌گویان به‌ترتیب، اولویت حقوق، دستمزد و مزایای شغلی نامناسب؛ ناتوانی نظام مالیاتی حاکم در دریافت عادلانه مالیات از افراد و گروه‌های بانفوذ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظایر آن؛ عدم وجود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها؛ بار روانی فساد و سوءاستفاده مدیران در گسترش فساد در سطوح میانی و پایین سازمان و به‌کارگیری نظام‌ها و فناوری‌های پیشرفته اطلاعات و ارتباطات جزء پنج متغیر عوامل اداری به‌شمار می‌روند که بیشترین تأثیر را در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور داشته‌اند. همچنین از نظر این دسته از پاسخ‌گویان عدم پاسخ‌گویی کارکنان سازمان؛ اثر تضاد قوانین و مقررات بین‌سازمانی؛ آشنایی و به‌کارگیری راهبردهای نوین مدیریتی در حوزه معاونت نیروی انسانی چون نظام پیشنهادات؛ تأثیر فرایندهای بوروکراتیک چندلایه اداری از تشخیص تا وصول مالیات و اختیارات بیش از حد کارکنان امور مالیاتی جزء پنج متغیر عوامل اداری هستند که تأثیر کمتری در مقایسه با سایر متغیرها در ایجاد فساد اداری داشته‌اند.

همچنین بررسی نتایج حاصل از داده‌های مربوط به فرضیه شماره ۲ بیانگر آن است که پاسخ‌دهندگان در پاسخ به اغلب متغیرهای مورد بررسی عوامل محیطی، گرایش زیادی

به انتخاب گزینه‌های متوسط به بالا یعنی «بسیار زیاد»، «زیاد» و «متوسط» داشته‌اند. مشاهده تعداد فراوانی‌ها و وضعیت پاسخ‌های هریک از متغیرها مزبور تأییدکننده موارد فوق‌الذکر است. به عبارت دیگر به اعتقاد آنان، میزان تأثیر هریک از عوامل یازده‌گانه عوامل محیطی بر فساد اداری بالاتر از متوسط بوده است.

همچنین براساس نتایج حاصل از آزمون t استیودنت سطح معناداری نمونه‌ای تمامی متغیرهای مربوط به عوامل محیطی کوچک‌تر از سطح خطای ۵ درصد است، بنابراین می‌توان گفت که مقدار حاصل مربوط به این متغیرها تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره‌های t این متغیرها، میانگین حاصل آنها بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به طور کلی از نظر پاسخ‌دهندگان، وضعیت این متغیرها بیشتر از متوسط ارزیابی شده‌اند.

همچنین براساس نتایج حاصل سطح معناداری نمونه‌ای عوامل محیطی کوچک‌تر از سطح خطای ۵ درصد است، بنابراین می‌توان گفت که مقدار حاصل مربوط به عوامل محیطی تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره‌های t عوامل محیطی، میانگین حاصل آنها بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به طور کلی از نظر پاسخ‌دهندگان، وضعیت این عوامل بیشتر از متوسط ارزیابی شده است.

در نهایت انجام آزمون کای - مربع بیانگر وجود رابطه بین عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است. انجام آزمون توزیع کای - مربع نشان می‌دهد که سطح معناداری کمتر از  $\alpha = 5\%$  حاصل شده است ( $P-V < \alpha = 5\%$ ). با توجه به نتیجه آزمون به عمل آمده، در سطح اطمینان ۹۵ درصد می‌توان گفت که «بین عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معنادار وجود دارد». به عبارت دیگر عوامل محیطی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی)، متغیر فساد اداری را در سازمان امور مالیاتی کشور تحت تأثیر قرار می‌دهد.

به منظور شناخت شدت تأثیرگذاری متغیرهای یازده گانه مربوط به عوامل محیطی در فساد اداری از آزمون تحلیل واریانس فریدمن استفاده شده است. براساس نتایج این آزمون، سطح معناداری  $\alpha = 7.5\%$  تفاوت معناداری بین میانگین رتبه پاسخ‌ها به سؤالات (متغیرهای) مربوط به عوامل محیطی وجود دارد. بدین ترتیب اولویت متغیرهای مربوط به عوامل محیطی به ترتیب زیر است:

- افزایش تورم؛
- افزایش فاصله طبقاتی در جامعه؛
- بروز فساد در جامعه و عدم اعتماد و اطمینان به عادلانه بودن نظام مالیاتی؛
- دخالت گروه‌های سیاسی از لحاظ گوناگون برای کسب منافع شخصی؛
- کم‌رنگ شدن زشتی تخلفات در بین افراد جامعه؛
- فقدان عزم و اراده ملی برای مبارزه با فساد؛
- عدم مجازات قاطعانه متخلفان و مفسدان؛
- شیوع فرهنگ مادی‌گرایی؛
- رشد فرهنگ فردگرایی بین افراد جامعه در دستیابی به اهداف شخصی؛
- مشارکت نهادهای جامعه مدنی (اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، اندیشمندان و رسانه‌ها و نظایر آن) در سیاستگذاری و اجرای امور مالیاتی؛
- استفاده از سیاست خصوصی‌سازی.

چنان‌که مشاهده می‌شود براساس نظر پاسخ‌گویان به ترتیب افزایش تورم؛ فاصله طبقاتی در جامعه؛ عدم اعتماد و اطمینان به عادلانه بودن نظام مالیاتی و دخالت گروه‌های سیاسی از لحاظ گوناگون برای کسب منافع شخصی جزء چهار متغیر عوامل محیطی به‌شمار می‌روند که بیشترین تأثیر را در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور دارند. همچنین از نظر این دسته از پاسخ‌گویان استفاده از سیاست خصوصی‌سازی؛ مشارکت نهادهای جامعه مدنی (اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، اندیشمندان و رسانه‌ها و ...) در سیاستگذاری و



اجرای امور مالیاتی؛ رشد فرهنگ فردگرایی بین افراد جامعه در دستیابی به اهداف شخصی؛ و شیوع فرهنگ مادی گرایی جزء چهار متغیر عوامل محیطی هستند که تأثیر کمتری در مقایسه با سایر متغیرها در ایجاد فساد اداری داشته‌اند.

همچنین بررسی نتایج حاصل از داده‌های مربوط به فرضیه شماره ۳ بیانگر آن است که پاسخ‌دهندگان در پاسخ به اغلب متغیرهای مورد بررسی عوامل فردی، گرایش زیادی به انتخاب گزینه‌های متوسط به بالا یعنی «بسیار زیاد»، «زیاد» و «متوسط» داشته‌اند. مشاهده تعداد فراوانی‌ها و وضعیت پاسخ‌های هریک از متغیرهای مزبور تأییدکننده موارد فوق‌الذکر است. به عبارت دیگر به اعتقاد آنان، میزان تأثیر هریک از متغیرهای هفت‌گانه عوامل فردی بر فساد اداری بالاتر از متوسط بوده است.

همچنین براساس نتایج حاصل از آزمون t استیودنت سطح معناداری نمونه‌ای تمامی متغیرهای عوامل فردی (به جز متغیر ردیف ۳۱) کوچک‌تر از سطح خطای ۵ است. بنابراین می‌توان گفت که مقدار حاصل مربوط به این متغیر تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به اینکه سطح معناداری متغیر ردیف شماره ۳۱ بالاتر از مقدار ۵ درصد است، می‌توان گفت که پاسخ‌دهندگان این متغیر را در حد متوسط ارزیابی کرده‌اند. براساس نتیجه به عمل آمده سطح معناداری نمونه‌ای عوامل فردی کوچک‌تر از سطح خطای ۵ درصد است، لذا می‌توان گفت که مقدار حاصل مربوط به عوامل فردی تفاوت معنادار با مقدار متوسط دارد. از طرف دیگر با توجه به علامت مثبت آماره‌های t عوامل فردی، میانگین حاصل آن بیشتر از عدد متوسط (یعنی ۳) است. به‌طور کلی از نظر پاسخ‌دهندگان، وضعیت این عوامل بیشتر از متوسط ارزیابی شده است.

در نهایت نتایج آزمون کای - مربع بیانگر وجود رابطه بین عوامل فردی و فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور است. انجام آزمون توزیع کای - مربع نشان می‌دهد که سطح معناداری کمتر از  $\alpha = 5\%$  حاصل شده است ( $P-V < \alpha = 5\%$ ). با توجه به نتیجه آزمون به عمل آمده، در سطح اطمینان ۹۵ درصد می‌توان گفت که «بین عوامل فردی و فساد

اداری در سازمان امور مالیاتی کشور رابطه معنادار وجود دارد». به عبارت دیگر عوامل فردی، متغیر فساد اداری را در سازمان امور مالیاتی کشور تحت تأثیر قرار می‌دهد. به منظور شناخت شدت تأثیر گذاری متغیرهای هفت گانه مربوط به عوامل فردی در فساد اداری از آزمون تحلیل واریانس فریدمن استفاده شده است. نتایج این آزمون نشان می‌دهد که سطح معناداری  $\alpha = 5\%$  تفاوت معناداری بین میانگین رتبه پاسخ‌ها به سؤالات (متغیرهای) مربوط به عوامل فردی وجود دارد. بدین ترتیب اولویت بندی متغیرهای مربوط به عوامل فردی به شرح زیر هستند:

- اعتقاد مؤدیان مالیاتی به شفاف نبودن نحوه مصرف درآمدهای مالیاتی، چقدر در گرایش مردم به سمت فساد مؤثر است؟
- آیا فعالیت مدیران دولتی در امور تجاری - بازرگانی باعث گسترش فساد می‌شود؟
- عدم آگاهی عامه مردم از قوانین و مقررات مالیاتی چقدر به ایجاد انگیزه برای فساد کمک می‌کند؟
- تمایل مؤدیان مالیاتی برای دستیابی به اهدافشان از مسیر غیرقانونی تا چه حد به بروز فساد منجر می‌شود؟
- تأثیر عوامل تربیتی - آموزشی در جلوگیری از تخلف چقدر است؟
- حرص و طمع کارکنان تا چه حد به انجام تخلفات منجر می‌شود؟
- عضویت کارکنان در شبکه‌های غیررسمی خارج از سازمان چقدر به شیوع فساد کمک می‌کند؟

بر اساس نظر پاسخ‌گویان به ترتیب، اعتقاد مؤدیان مالیاتی به شفاف نبودن نحوه مصرف درآمدهای مالیاتی؛ فعالیت مدیران دولتی در امور تجاری - بازرگانی و عدم آگاهی عامه مردم از قوانین و مقررات مالیاتی جزء سه متغیر عوامل فردی به شمار می‌روند که بیشترین تأثیر را در بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور دارند. همچنین از نظر این دسته از پاسخ‌گویان عضویت کارکنان در شبکه‌های غیررسمی خارج از سازمان؛ حرص و طمع

\_\_\_\_\_ بررسی و شناخت مهم ترین عوامل بروز فساد اداری در سازمان امور مالیاتی ... ۱۳۱

کارکنان و عوامل تربیتی آموزشی جزء سه متغیر عوامل فردی هستند که تأثیر کمتری در مقایسه با سایر متغیرها در ایجاد فساد اداری در سازمان امور مالیاتی کشور داشته اند.

با توجه به نتایج حاصل از آزمون فرضیه های پژوهش، پیشنهادهای زیر ارائه می شود:

• تجدیدنظر در نظام حقوق دستمزد و مزایای شغلی کارکنان اداره امور مالیاتی

کشور؛

• تلاش در جهت توانمند کردن نظام مالیاتی حاکم در دریافت عادلانه مالیات از

افراد و گروه های بانفوذ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و غیره؛

• توجه به نظام شایسته سالاری در عزل و نصب ها؛

• کاهش بار روانی فساد و سوءاستفاده مدیران در گسترش فساد در سطوح میانی و

پایین سازمان؛

• به کارگیری نظام ها و فناوری های پیشرفته اطلاعات و ارتباطاتی؛

• رفع ابهام در قوانین و مقررات مالیاتی؛

• بازنگری و اصلاح به موقع قوانین و مقررات مالیاتی؛

• وجود ساختار نظام مند اطلاع رسانی از امور مالیاتی در جامعه (رسانه ها) برای آگاهی

دادن به مردم؛

• استفاده از نظام های کارآمد نظارت و کنترل بر عملکرد کارکنان سازمان؛

• توجه به بهینه کردن میزان اختیارات و مسئولیت های کارکنان امور مالیاتی؛

• کاهش فرایندهای بوروکراتیک چندلایه اداری از تشخیص تا وصول مالیات در

سازمان امور مالیاتی کشور؛

• آشنایی و به کارگیری راهبردهای نوین مدیریتی در حوزه معاونت نیروی انسانی

چون نظام پیشنهادات؛

• کاهش تضاد قوانین و مقررات بین سازمانی؛

• افزایش انگیزه کارکنان سازمان امور مالیاتی در تکریم ارباب رجوع و پاسخ گویی به آنان؛

- تلاش برای کنترل اثر تورم در مشکلات اقتصادی کارکنان امور مالیاتی و بهبود وضعیت آنان؛
- تلاش برای کاهش فاصله طبقاتی در بین کارکنان؛
- تلاش برای فرهنگ‌سازی و پررنگ کردن زشتی تخلفات در بین افراد جامعه؛
- افزایش عزم و اراده ملی برای مبارزه با فساد؛
- برخورد قاطع و مجازات قاطعانه متخلفان و مفسدان امور مالیاتی کشور؛
- تلاش در جهت کاهش اثر فرهنگ مادی‌گرایی در بین مردم و کارکنان و کاهش فرهنگ فردگرایی بین افراد جامعه؛
- تقویت مشارکت نهادهای جامعه مدنی (اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، اندیشمندان و رسانه‌ها و ...) در سیاست‌گذاری و اجرای امور مالیاتی؛
- شفاف‌سازی نحوه مصرف درآمدهای مالیاتی؛
- جلوگیری از فعالیت مدیران دولتی در امور تجاری - بازرگانی؛
- افزایش سطح آگاهی عامه مردم از قوانین و مقررات مالیاتی؛
- جلوگیری از دستیابی مؤدیان مالیاتی به اهدافشان از مسیر غیرقانونی؛
- افزایش سطح فرهنگ و معلومات مؤدیان مالیاتی و تمامی کسانی که با امور مالیاتی کشور سروکار دارند؛
- تلاش برای کاهش حرص و طمع کارکنان.

## منابع و مأخذ

برکچیان، سیدرضا ۱۳۷۷. «بررسی ارتباط فساد مالی در دستگاه های دولتی با میزان حقوق و دستمزد»، پایان نامه کارشناسی ارشد.

تقوایی، محمود ۱۳۸۵. «کاهش فاصله مسئولان با صدرنشینان فساد مالی در جهان؛ نشریه بازتاب». حبیبی، نادر ۱۳۷۴. *فساد اداری و عوامل مؤثر در گسترش آن*، مؤسسه عالی پژوهش برنامه ریزی و توسعه، تهران.

رشیدی، اعظم ۱۳۸۶. «شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان یکی از سازمان های دولتی»، پایان نامه کارشناسی ارشد.

عباس زادگان، سیدمحمد ۱۳۸۳. *فساد اداری*، دفتر پژوهش های فرهنگی، تهران. فرجاد، محمدحسین ۱۳۷۷. *بررسی مسائل اجتماعی ایران (فساد اداری، اعتیاد، طلاق)*، انتشارات اساطیر، تهران.

متنی نژاد، صادق ۱۳۸۴. «جایگاه مبارزه با فساد مالی در قوانین و مقررات و نقش وظیفه دستگاه های نظارتی در مبارزه مذکور»، *نشریه الکترونیک حقوق*. مزروعی، علی ۱۳۸۵. *بودجه فساد*.

معدنچیان، ابراهیم ۱۳۷۹. *سازمان و فعالیت های ضد فساد اداری هنگ کنگ، مالزی و سنگاپور*، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، چاپ اول.

همدمی خطبه سرا، ابوالفضل ۱۳۸۳. *فساد مالی: علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن*، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.

هیود، پل ۱۳۸۱. *فساد سیاسی*، ترجمه محمد طاهری و میرقاسم بنی هاشمی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.

Fjeldstad, Odd-Helge 2003. *Fighting Fiscal Corruption: Lessons from The Tanzania Revenue Authority*, Public Administration and Development.

\_\_\_\_\_ 2006. *Tax Evasion and Fiscal Corruption: Essays on Compliance and Tax Administrative Practices in East and South Africa; A Dissertation Submitted for the Degree of dr. Oecon Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH), Bergen.*

India Corruption Study 2005 to Improve Governance; Transparency International India, 2005.

- Rothstein, Gunnarson et. al. 2005. *Anti-Corruption Strategies in Africa, What Works and Why?*, Application for research grant from Sida/SAREC.
- Transparency International 2005. Mapping exercise of Corruption and Governance Measurement Tools In Asia and Caucasus Countries 2005. Policy and Research Department.
- UNODC 2007. *Fighting Corruption in Afghanistan, A Roadmap for Strategy and Action*.

# بررسی تأثیرات شاخص‌های حکمرانی خوب و شاخص‌های فساد بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی

نادر مهرگان\*، اصغر مبارک\*\*

و فیاض علیزاده\*\*\*

در الگوهای مختلف رشد اقتصادی به خصوص الگوهای نئوکلاسیک، تفاوت در عملکرد اقتصادی کشورها ناشی از تفاوت در عوامل اقتصادی نظیر سرمایه (فیزیکی و انسانی) و بهره‌وری است، اما تفاوت در انباشت سرمایه و بهره‌وری که اساس رشد هستند خود ریشه در عواملی دارند که اقتصاددانان نهادگرا آن را ساختار نهادی هر کشور معرفی می‌کنند. به طوری که امروزه علت اصلی پایین بودن سطح درآمد سرانه در کشورهای توسعه‌نیافته را کمبود سرمایه و نیروی کار متخصص نمی‌دانند بلکه فقدان بستر نهادی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی مولد و انباشت سرمایه را عامل اصلی آن می‌دانند.

اغلب مطالعات تجربی انجام شده اثر نهادها بر رشد اقتصادی را مثبت برآورد می‌کنند. در این مطالعه به بررسی اثر عامل نهادی در کنار دیگر عوامل اقتصادی بر رشد اقتصادی می‌پردازیم. عامل نهادی شامل نهادهای حاکمیتی، حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، کنترل فساد، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت است که در این مقاله به‌طور جداگانه و کلی برای کشورهای اسلامی مورد نظر، از بین کشورهای مصر، ایران، ترکیه، عربستان، مالزی،

---

\* استادیار دانشگاه بوعلی سینا همدان؛

E-mail: mehregannader@duas.ac.ir

\*\* کارشناسی ارشد علوم اقتصادی.

\*\*\* کارشناسی ارشد مدیریت مالی.

اندونزی و کویت با سطوح مختلف توسعه در دوره ۲۰۰۵-۱۹۸۰ با استفاده از روش داده‌های ترکیبی بررسی شده است. نتایج نشان می‌دهد میزان تأثیرگذاری فاکتورهای نهادی و حکمرانی برای کشورهای ایران، مصر، ترکیه و اندونزی نسبت به کشورهای دیگر تأثیرگذاری کمتری دارد.

**کلیدواژه‌ها: رشد اقتصادی؛ نهادهای حاکمیتی؛ حکمرانی خوب**



## مقدمه

تا اواخر دهه نود الگوهای رشد فقط به بررسی عوامل اقتصادی رشد نظیر سرمایه انسانی و فیزیکی، بهره‌وری، جمعیت، شرایط جغرافیایی و غیره می‌پرداختند. این الگوها عامل تفاوت در آمد سرانه کشورها را اختلاف در انباشت سرمایه و بهره‌وری بیان می‌کردند که این خود به پیدایش سؤالات عمیق‌تری منجر می‌شد، مانند اینکه چرا برخی کشورها نسبت به برخی دیگر در سرمایه انسانی و فیزیکی بیشتر سرمایه‌گذاری می‌کنند؟ و یا چرا بعضی کشورها نسبت به بعضی دیگر از بهره‌وری بالایی برخوردارند؟

طرح چنین سؤالاتی به همراه شواهد تجربی برخی کشورها، به پیدایش نظریه‌های جدیدی در ادبیات رشد منجر شد که رشد اقتصادی را محدود به عوامل اقتصادی نمی‌دانست. از جمله این نظریات، اقتصاد نهادگرایی جدید<sup>۱</sup> است که عامل نهادی<sup>۲</sup> را وارد تحلیل‌های اقتصادی رشد کردند و عواملی نظیر نظام سیاسی، رفتار حاکمان، سیاست‌های عمومی، فرهنگ، مذهب و ... را، که در الگوهای قبلی رشد فرض می‌شدند، از عوامل مهم تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها معرفی کردند چرا که نهادها را شکل‌دهنده محیط اقتصادی در کشورها می‌دانستند و عامل اصلی عقب‌ماندگی برخی کشورها را نه کمبود سرمایه بلکه نبود بستر نهادی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی مولد بیان می‌کردند.

همان‌طور که در مرور ادبیات مقاله مطرح خواهد شد شناخت اشکال مختلف نهادها و کانال‌های اثرگذاری آنها بر عملکرد اقتصادی، مهم‌تر از خود نهادهاست زیرا نهادها به‌خودی‌خود باعث رشد اقتصادی نمی‌شوند بلکه به‌واسطه اثرگذاری روی عوامل مستقیم تولید و برخی عوامل دیگر باعث بهبود در رشد اقتصادی می‌شوند.

برای این منظور در این مقاله عامل نهادی را در ۶ دسته شاخص جداگانه (حق

---

1. New Institutional Economics  
2. Institutional Factor

اظهار نظر و پاسخ‌گویی<sup>۱</sup>، ثبات سیاسی<sup>۲</sup>، حاکمیت قانون<sup>۳</sup>، کنترل فساد<sup>۴</sup>، کیفیت بوروکراسی<sup>۵</sup> و اثربخشی دولت<sup>۶</sup> که به شاخص‌های ترکیبی حکمرانی (یعنی نهادهایی که قدرت اقتصادی - سیاسی و اجتماعی در یک جامعه از طریق آنها اعمال می‌شود) معروف است مورد استفاده قرار خواهیم داد و اثر هر شاخص نهادی به‌طور جداگانه ارزیابی خواهد شد. همچنین به خاطر اهمیت حکمرانی در عملکرد اقتصادی کشورها، شاخصی که متوسط ۶ دسته فوق می‌باشد در نظر گرفته شده و از روی آن در مورد اهمیت کیفیت حکمرانی داوری می‌شود.

## ۱ مرور ادبیات

برای ورود به بحث اثر عوامل نهادی بر رشد اقتصادی، لازم است مروری بر ادبیات مطرح در این زمینه داشته باشیم. ابتدا به ادبیات مربوط به الگوهای رشد می‌پردازیم چرا که شناخت نقص الگوهای قبلی به ورود نهادها به تحلیل‌های رشد منجر شده و می‌تواند به درک بهتر موضوع کمک کند. در بخش دیگر به مفهوم نهاد و اهمیت آن و اینکه چرا بعضی کشورها نهادهای قوی دارند اما برخی دیگر از بستر نهادی مناسبی برخوردار نمی‌باشند می‌پردازیم.

### ۱-۱ الگوهای رشد نئوکلاسیک و درون‌زا

الگوهای رشد نئوکلاسیک نسبت به الگوهای کینزی، هارود و دومار گامی به جلو بود. این الگوها با دخالت دادن قیمت عوامل و جایگزینی عوامل تولید امکان ژرف‌تر کردن الگوی قبلی را فراهم ساخت و توانستند مشکل بی‌ثباتی «لبه تیغ چاقو» در طرح هارود - دومار را حل کنند.

1. Voice and Accountability
2. Political Stability
3. Rule of law
4. Control of Corruption
5. Regulatory of Quality
6. Government Effectiveness

در دهه ۱۹۵۰، رابرت ام. سولو<sup>۱</sup> الگویی را توسعه داد که به صورت ابزار استاندارد مطالعات مربوط به رشد اقتصادی درآمده است. در این الگو، نرخ رشد اقتصادی به سرعت افزایش نهاده‌های عوامل تولید (کار و سرمایه) بستگی دارد. رشد جاری ممکن است نتیجه افزایش میزان نهاده از یک یا هر دو عامل تولید باشد. برونزا بودن عوامل رشد در چارچوب رشد نئوکلاسیک جایی را برای سیاست اقتصادی در تأثیر گذاردن بر نرخ تعادلی بلندمدت رشد اقتصادی در نقطه مقابل انتقال‌های کوتاه‌مدت بین حالت‌های به اصطلاح ثابت، باقی نمی‌گذارد. با این حال، گروه سوم الگوهای رشد از سوی رومر (Romer, 1986) و لوکاس (Lucas, 1988) مطرح گشتند که نرخ رشد را به طور درونزا به وسیله پارامترهای (عوامل) داخل الگو تعیین می‌کردند. الگوهای رشد درونزا، در جهت‌های مختلفی توسعه یافته‌اند، مثلاً فرض را بر آثار خارجی سرمایه‌گذاری (به اصطلاح اثر سرریز<sup>۲</sup>) گذاشته‌اند به طوری که ذخایر سرمایه ملی بازدهی فزاینده دارند در حالی که در سطح بنگاه اقتصادی بازدهی ثابت است (ویلی، ۱۳۷۸).

با اینکه نظریه‌های جدید رشد، رشد پایدار و پیشرفت تکنولوژی را درونزا کرده‌اند، اما توضیح آنها از تفاوت‌های درآمدی مشابه تئوری‌های قبل از خود است. برای نمونه در مدل رومر (Romer, 1990)، یک کشور در صورتی پیشرفته‌تر از دیگری است که منابع زیادی را به اختراعات و ابداعات اختصاص داده باشد اما این سؤال که چه ویژگی اساسی است که دارایی و تکنولوژی را برای ایجاد نوآوری ترجیح می‌دهد سؤالی است که این مدل‌ها قدرت یافتن پاسخ به آن را ندارند (Acemoglu and et. al., 2004).

الگوهای درونزای رشد و به تبع آن طرح شدن چنین سؤالاتی علاقه به ترتیبات نهادی و سیاست اقتصادی را به عنوان عوامل سیاسی مؤثر بر رشد اقتصادی دامن زدند و به ظهور ادبیات اقتصاد سیاسی رشد جدیدی منجر شد که از درهم آمیختگی نظریه جدید رشد

---

1. Solow, Robert. M

2. Spillover

درون‌زا و اقتصاد سیاسی کلان نوین توسعه یافته است. این دو حوزه پژوهش در نوع خود جدید هستند به طوری که، در ادبیات رشد، نکته تازه و بدیع عبارت است از تلاش برای بررسی رشد اقتصادی به عنوان متغیری درون‌زا که تحت تأثیر عواملی غیر از پیشرفت فنی و رشد جمعیت قرار دارد. ادبیات اقتصاد سیاسی کلان عوامل تعیین کننده درونی را معرفی می‌کند که بر انتخاب سیاست تأثیر می‌گذارند و فراتر از دامنه الگوهای استاندارد اقتصاد کلان قرار دارند. اقتصاددانان عموماً انتخاب سیاست را به عنوان متغیری برون‌زا یا انتخابی از سوی برنامه‌ریز خیرخواه اجتماعی می‌پندارند. تازگی رهیافت اقتصاد سیاسی کلان با تأکید بر فرایند سیاسی و درگیری‌های بین افراد به عنوان تعیین کننده‌های انتخاب سیاسی است (ویلی، ۱۳۷۸).

ادبیات جدید اقتصاد سیاسی رشد بر مبنای تئوری‌های اقتصاد نهاد‌گرای جدید در اواخر دهه ۱۹۸۰ شروع و در اواخر دهه ۱۹۹۰ بعد از مشاهده نتایج برنامه‌های تعدیل ساختاری که منشأ نئوکلاسیکی داشتند به اوج خود رسید. عوامل سیاسی نظیر بی‌ثباتی سیاسی، کیفیت دولت، توزیع درآمد، نظام سیاسی و ... که قبلاً مفروض پنداشته می‌شدند، اکنون نقش اصلی را در تبیین تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها دارند.

## ۱-۲ نهادها<sup>۱</sup>

نهاد، مفهومی گسترده می‌باشد که به اشکال مختلف تعریف شده است اما متأسفانه تعریف روشن و قابل سنجشی که بر روی آن اجماع باشد، وجود ندارد. نظر داگلاس نورث<sup>۲</sup> (۱۳۷۷) از نهاد که جامع‌ترین می‌باشد، در این طیف قرار می‌گیرد. وی بیان می‌کند: «نهادها، قوانین بازی در جامعه‌اند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و اجتماعی ...» در

---

1. Institutions

2. North

یک تعبير کلی، نهادها مشتمل بر باورها، رفتارها (حوزه عقلانی یا غیرعقلانی)، سنت‌ها، ضوابط و مقررات حقوقی‌اند که پیرامون یک هسته اصلی، مجموعه هماهنگی را شکل می‌دهند». از این لحاظ نهادهای خوب به‌عنوان ایجادکننده یک ساختار انگیزشی مطرح می‌شوند که باعث کاهش ناطمینانی، تشویق کارایی و کمک به بهبود عملکرد اقتصادی می‌گردند.

بنابراین بایستی بین سه شکل از نهادها تمایز قائل شد (نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی). قانون اساسی یک کشور نمونه‌ای از نهادهای سیاسی است که در آن ساختار کلی نهادهای سیاسی تعریف شده است، این نهاد برای نمونه نحوه انتخاب سیاستمداران و انتقال قدرت به آنها را توصیف می‌کند به‌گونه‌ای که ممکن است قدرت را به یک رئیس‌جمهور که به‌طور دمکراتیک انتخاب شده است بدهد یا به یک دیکتاتور. بنابراین نهادهای سیاسی شامل نوع حکومت، قدرت تخصیص داده شده و محدودیت‌های اعمال شده بر سیاستگذاران و نخبگان سیاسی است. نهادهای اقتصادی (مانند حقوق مالکیت) شکل دهنده محیط اقتصادی هستند که افراد و شرکت‌ها در آن فعالیت می‌کنند. نهادهای اقتصادی خود توسط نهادهای سیاسی و به‌طور کلی‌تر از سوی نهادهای اجتماعی شکل یافته‌اند. به‌طور ویژه در ارتباط با توزیع منابع و تا حدی درباره نهادهای اقتصادی تضاد منافی وجود دارد. یک عامل مهم در تشخیص نتیجه چنین تضادی، تخصیص قدرت سیاسی است که خود آن به‌طور معناداری به‌وسیله ساختار نهادهای سیاسی متأثر می‌شود. اینکه چه نوع نهاد اقتصادی در جامعه برقرار خواهد شد به این موضوع بستگی دارد که چه کسی قدرت سیاسی را برای ایجاد یا مسدود کردن نهادهای اقتصادی در اختیار دارد. آموزش، بهداشت، حمایت از شهروندان فقیر و ناتوان از کسب درآمد مورد قبول برای زندگی، آداب و رسوم و ارزش‌ها از جمله نهادهای اجتماعی رسمی و غیررسمی در یک جامعه است که در شکل دادن محیط اقتصادی نقش مهمی دارند (Bennedsen and et. al., 2005).

فعالیت جمعی، منافی را برای جامعه در پی دارد که با عمل فردی حاصل نمی‌شوند بنابراین ابتکارات موفقیت‌آمیز فعالیت جمعی می‌تواند به‌عنوان بهبوددهنده رفاه به‌حساب

آید. اما این عمل جمعی در کنار منافع، هزینه‌هایی (مانند رفتارهای فرصت‌طلبانه در جهت حداکثرسازی منافع شخصی) را نیز دربردارد. برای کاهش این هزینه‌ها، ابزارهایی اجتماعی نیاز است. نهادها ابزاری مناسب برای این منظور محسوب می‌شوند به خاطر اینکه نهادها به حل مسائل مربوط به هماهنگی برنامه‌های کارگزاران، ارتقای رفتارهای مشارکتی و ماورای فرصت‌طلبی کمک می‌کنند و پیامدهای خارجی کارگزاران را درونی کرده و همچنین باعث کاهش نااطمینانی در فعالیت‌ها می‌گردند. نهادها همچنین از تکوین سرمایه اجتماعی و از تجربه عمل جمعی تاریخی که به نوبه خود بر احتمال پذیرش فعالیت جمعی اثر مثبت دارد حمایت می‌کنند. اعتماد، اعتبار و رفتار متقابل سه ویژگی کلیدی رفتار انسانی هستند که تمایل به ایجاد مشارکت و تداوم آن در طول زمان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. رابطه مدور بین اعتماد، اعتبار و رفتار متقابل سطح مشارکت در بین افراد را افزایش می‌دهد و بنابراین زمینه را برای قوه ابتکار فعالیت جمعی مهیا می‌کند. در این زمینه نهادها قادر به ایجاد مجموعه درستی از انگیزه‌ها هستند که می‌توانند برقراری رابطه دایره‌وار بالا را تسریع کرده و گسترش رفتارهای مشارکتی را تسهیل و مجاز کنند (Gagliadi, 2007).

### ۱-۲-۱- نهادهای حاکمیتی و حکمرانی خوب<sup>۱</sup>

واژه حکمرانی، واژه جدیدی است که در رابطه با واژه قدیمی «دولت» معنا و مفهوم روشنی ندارد. در فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد، حکمرانی به صورت «فعالیت یا روش حکم راندن، اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت‌های زیردستان و همچنین نظامی از قوانین و مقررات» تعریف شده است.

بانک جهانی حکمرانی را به عنوان «روشی که براساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود» تعریف می‌کند. توانمندسازی دولت مفهومی است که اخیراً وارد ادبیات توسعه اقتصادی شده و در مقابل

---

1. Good Governance

دیدگاه‌های قبلی توسعه نه دولت بزرگ و نه دولت کوچک (اندازه دولت) را عامل توسعه نمی‌داند بلکه اعتقاد بر این است که جدای از اندازه دولت، توانایی آن در انجام وظایف محوله نقش مهمی در توسعه و پیشرفت اقتصادی دارد. دولت‌ها می‌توانند با تقویت نهادهایشان، توانمندی‌شان را بهبود بخشند. این امر مستلزم نهادینه ساختن قوانین و هنجارهایی است که به مقامات دولتی انگیزه می‌دهد تا طبق منافع جمع عمل کنند. کافمن<sup>۱</sup> و همکارانش در بانک جهانی برای بیان حکمرانی ۶ شاخص حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت را بیان کردند که در این مقاله نیز مورد استفاده واقع شده است. اعتقاد بر این است که هر قدر در یک کشور دولت پاسخ‌گوتر، کارآمدتر، ثبات سیاسی بیشتر، مقررات اضافی و هزینه‌ها کمتر و حاکمیت قانون گسترده‌تر و فساد محدودتر باشد، حکمرانی خوب بیشتر برقرار است.

## ۲-۱-۲ چرا نهادها در برخی کشورها ضعیف‌تر و در برخی دیگر قوی‌ترند؟

مطالعات اخیر اهمیت زیادی به ویژگی‌های تاریخی و جغرافیایی در شکل‌گیری نهادها می‌دهند. هر چند تعدادی از این مطالعات نقش ویژگی جغرافیایی را رد نمی‌کنند، اما باین حال بر نقش نهادها به‌عنوان واسطه‌ای کلیدی مابین آثار جغرافیایی (نزدیکی به دریا، فاصله از بازارهای اصلی، شرایط آب و هوایی و ...)، تاریخی و عملکرد اقتصادی تأکید دارند. این ادبیات، اختلاف نهادی جاری میان برخی کشورها را به الگوهای تاریخ استعماری نسبت می‌دهند. برای مثال تفاوتی بین کشورهایی که اروپایی‌ها به‌مدت زیادی استعمار کرده‌اند با آنهایی که مدت کوتاهی مستعمره بودند و یک‌نخه سیاسی - محلی برای مدیریت و استخراج منابع طبیعی اعمال قدرت می‌کرد وجود دارد. در مورد اول توسعه نهادی برای تشویق مشارکت گسترده در فعالیت سیاسی و اقتصادی بود که موجب

ابداعات، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی شد. اما در دومی با تأکید نهادی بر حفظ قدرت و ثروت حاکم سیاسی، شرایط برای توسعه اقتصادی پایدار چندان مناسب نبود. عاصم اوقلو و همکاران (Acemoglu and et. al., 2001) به بررسی آثار اشکال مختلف استعمار در قرون ۱۷ تا ۱۹ بر روی نهادها می‌پردازد. ایشان بین دو شکل استعمار یعنی «استعمارگران ساکن»<sup>۱</sup> و «دولت‌های چپاولگر»<sup>۲</sup> تمایز قائل می‌شوند به طوری که در اولی اروپاییان مهاجر به همراه خود نهادهایی چون حقوق مالکیت، اعمال حاکمیت قانون و حمایت از سرمایه، رشد و ... را به آنجا می‌بردند (آمریکا، استرالیا و نیوزیلند از این نوع مستعمره‌ها هستند). اما نوع دوم استعمار به تأسیس دولت‌های محلی محدود شده و تأکید بر ایجاد و تحکیم نهادها و قوانین نبوده بلکه استخراج منابع طبیعی را مدنظر داشت (اغلب کشورهای آمریکای لاتین و زیر صحرای آفریقا). در نهایت بیان می‌کند که استعمار، آثار پایداری بر شکل‌گیری و تقویت نهادها و به طور کلی بر عملکرد اقتصادی کشورهای مورد بررسی دارد.

همچنین در مطالعه دیگری عاصم اوقلو (۲۰۰۴) از عواملی چون ایدئولوژی و تضاد اجتماعی به عنوان دیگر منابع احتمالی تفاوت نهادی کشورها یاد می‌کند. جوامع با ایدئولوژی‌های مختلف ممکن است بر اساس استدلال‌های متفاوت، نهادهای متفاوتی انتخاب کنند. اگر جوامع مختلف باورهای متفاوتی دربارهٔ اینکه چه چیزی از نظر اجتماعی کاراست، داشته باشند می‌توانند به طور عقلایی نهادهای مختلفی انتخاب کنند. تفاوت‌های عقیدتی به طور واضح نقش مهمی در شکل‌دهی سیاست‌ها و نهادها بازی می‌کنند. محیط نهادی کشور کره بعد از جنگ مثال خوبی برای این بحث است زیرا زمانی که دو کره از هم جدا شدند دو ایدئولوژی متفاوت بر آنها مسلط شد که هر کدام منجر به شکل‌گیری نهادهای مناسب خود در آن کشور شدند؛ در کره جنوبی نظام سرمایه‌داری باعث تکوین

---

1. Settler Colonies  
2. Extractive States



نهادهایی چون حقوق مالکیت خصوصی، اقتصاد بازار و ... شد درحالی‌که در کره شمالی نظام کمونیست که مخالف مالکیت خصوصی بود به شکل‌گیری نهادهایی چون مالکیت عمومی، تمرکز قدرت در دست دیکتاتور و دیگر قوانین اقتصادی ضدنظام بازار منجر شد. براساس رویکرد تضاد اجتماعی، نهادها همیشه توسط کل جامعه انتخاب نمی‌شوند (و همیشه در راستای منافع جمع نیستند)، بلکه ازسوی گروه‌هایی انتخاب می‌شوند که کنترل قدرت سیاسی را در دست دارند (شاید در نتیجه تضاد با گروه‌های دیگر). این گروه‌ها نهادهایی را انتخاب می‌کنند که حداکثرکننده منافع شخصی‌شان باشند. این نهادها ممکن است حداکثرکننده درآمد، ثروت و منافع کل جامعه نباشند.

بعد از بررسی منابع احتمالی تفاوت نهادها در کشورهای مختلف سؤالی تحت عنوان چرایی تداوم نهادهای ناکارآمد در برخی کشورها مطرح می‌شود. توضیحی که می‌توان داد این است که قدرت سیاسی درصورت ایجاد نهادهای کارآمد زمینه قدرت یافتن گروه‌های مخالف را فراهم می‌کند. برای مثال درصورتی‌که نخبگان سیاسی اقدام به ایجاد نهادهای کارآمد در حوزه سیاست و اقتصاد کنند باعث قدرتمند شدن گروه‌های مختلف جامعه و کوتاه شدن دست خودشان از رانت‌های ویژه خواهند شد. لذا به خاطر ترس از این تهدید بالقوه نخبگان سیاسی ممکن است با تغییرات نهادی که باعث بهبود عملکرد اقتصادی شود مخالفت کنند. به همین ترتیب نهادهای ناکارآمد، تقویت‌کننده خود هستند.

### ۱-۳ نهادها و رشد اقتصادی

#### ۱-۳-۱ نهادها عامل رشد یا رشد عامل نهادها

ادبیات اقتصاد سیاسی رشد همواره با این سؤال بحث‌برانگیز همراه بوده که آیا توسعه سیاسی مبنای توسعه اقتصادی است یا بالعکس؟ باید گفت که تا به امروز جواب قاطعی برای این سؤال داده نشده است و دو رویکرد در ارتباط با آن مطرح است. رویکرد اول بر بسترسازی نهادی و شروع دموکراسی و اعمال کنترل‌های دیگر روی حکومت به‌عنوان سازوکاری برای

تأمین حقوق مالکیت تأکید دارد، با وجود چنین نهادهای سیاسی انتظار می‌رود در سرمایه فیزیکی و انسانی سرمایه‌گذاری شده و بنابراین رشد اقتصادی حاصل شود. رویکرد دوم بر ضرورت توسعه اقتصادی (انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی) برای شروع فرایند تأکید دارد و به‌طور مشخص آن را لازمه دموکراسی پایدار و برپایی برخی دیگر از نهادها می‌داند. هر دو رویکرد از مبانی عقلانی گسترده‌ای برخوردارند. اهمیت نهادسازی و محدود کردن حکومت از طرف اقتصاد نهاد‌گرای جدید مورد تأکید واقع شده و اخیراً، ادبیات رشد اقتصادی که با کارهای ناک و کیفر (Knack and Keefer, 1995) شروع می‌شود به آثار نهادهای خوب بر رشد اقتصادی می‌پردازد. رویکرد دوم به لیپست (Lipset, 1959) برمی‌گردد که خود او نیز آن را به ارسطو نسبت می‌دهد. لیپست معتقد است تنها در جوامع ثروتمند که فقر در حداقل نسبی خود می‌باشد شهروندان می‌توانند آگاهانه در امور سیاسی مشارکت داشته باشند. وی بیان می‌کند که مردم آموزش‌دیده اختلافاتشان را به‌جای نزاع‌های سخت از طریق گفت‌وگو و انتخاب حل می‌کنند. گلوستر در همین راستا اشاره می‌کند که سرمایه انسانی بالا منجر به سیاست‌های خوب و ثبات سیاسی بیشتر می‌شود، پیامد خارجی اصلی سرمایه انسانی نه تکنولوژیک بلکه سیاسی است، به‌طوری‌که دادگاه‌ها و مجامع قانونگذاری جایگزین تفنگ‌ها شده و این اصلاحات باعث حمایت بیشتر از حقوق مالکیت و رشد اقتصادی می‌گردد.

رویکرد اول نیز از پشتوانه نظری قوی برخوردار است و کارهای تجربی مهمی در تأیید اهمیت نهادها بر رشد اقتصادی انجام شده است. بندسن (Bennedsen, 2005) نهادها را شکل‌دهنده محیط اقتصادی می‌داند که شرکت‌ها و افراد در آن فعالیت می‌کنند. به‌طور خاص نهادها تأمین‌کننده مشوق‌هایی برای بنگاه‌ها و افراد هستند. به‌طور کلی، یک فعالیت اقتصادی مانند سرمایه‌گذاری در یک فعالیت تولیدی، با دو نوع بازده خصوصی و اجتماعی همراه است. بازده خصوصی<sup>۱</sup>، بازدهی خالصی است که برای کارگزاری که فعالیتی را

متعهد شده حاصل می‌شود، درحالی‌که بازدهی اجتماعی<sup>۱</sup>، بازده داخلی کل برای اقتصاد است (مجموع بازدهی‌ها برای کارگزاران).

مالیات بر سود، شکافی را بین بازدهی بعد از مالیات (بازدهی خصوصی) و بازدهی قبل از مالیات (بازدهی اجتماعی) ایجاد می‌کند و این امر انگیزه سرمایه‌گذاری را پایین می‌آورد. نهادهای نامناسب اثر مشابهی مانند مالیات روی بازدهی افراد دارد. بنابراین نهادهای از طریق به دست آوردن «قیمت‌های مناسب»<sup>۲</sup> باعث رشد می‌شوند، یعنی بازدهی خصوصی و اجتماعی را به همدیگر نزدیک می‌کنند، به طوری که وجود نهادهای خوبی چون حقوق مالکیت خوب از طریق پایین آوردن هزینه‌ها، بازدهی خصوصی مورد انتظار را به بازدهی اجتماعی نزدیک می‌کند.

امروزه اهمیت نهادها بر عملکرد اقتصادی تقریباً پذیرفته شده است اما آنچه که مهم به نظر می‌رسد وارد کردن نهادها به تحلیل‌های اقتصادی و شناخت نحوه اثرگذاری آنهاست. چرا که اثرگذاری بیشتر نهادها بر رشد، غیرمستقیم بوده و از طریق مجاری متفاوتی صورت می‌گیرد. شناخت این مجاری و ارتباط نهادها با همدیگر موضوعی مهم‌تر از خود نهادهاست لذا در این قسمت به اختصار به این موضوع می‌پردازیم.

## ۲-۳-۱ کانال‌های اثرگذاری نهادها بر رشد اقتصادی

### ۱-۳-۲-۱ حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی

این شاخص بیانگر مفاهیمی چون حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حکام طبقات اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزینی انتخابات و ... است که ما با عنوان شاخص دموکراسی از آن یاد می‌کنیم.

درباره رابطه بین دموکراسی و عملکرد اقتصادی مطالعات زیادی انجام شده که برخی قائل به اثر مثبت و برخی دیگر معتقد به اثر منفی دموکراسی بر رشد هستند. بارو (Barro, 1996)

---

1. Social Return

2. Prices Rights

این رابطه را به شکل U معکوس برآورد و بیان می‌کند در صورت وجود شکلی کامل از دیکتاتوری در یک کشور، بهبود در حقوق سیاسی منجر به برقراری محدودیت‌هایی بر قدرت مطلقه دیکتاتور شده و این خود باعث افزایش رشد می‌شود، اما در کشورهایی که دارای سطوح متوسطی در حقوق سیاسی هستند، افزایش حقوق سیاسی به خاطر تشدید توجه مردم و مسئولان به برنامه‌های تأمین اجتماعی و اشکال مختلف توزیع مجدد درآمد باعث تضعیف رشد اقتصادی خواهد شد.

در حکومت‌هایی که قبلاً یک نظام صیانت از حقوق مالکیت و حقوق مدنی و سازوکارها و سنت‌هایی برای مشارکت سیاسی ایجاد شده باشد فرایند دموکراتیزه شدن با هزینه کم و منافع بیشتری همراه خواهد بود. اما زمانی که دموکراتیزه شدن در حکومت غیرلیبرال اتفاق می‌افتد نظم ایجاد می‌شود اما نه بر پایه قانون، در نتیجه این دموکراسی غیرلیبرال است. بنابراین تخریب ظرفیت‌های نهادی پیشین و ناتوانی در استقرار نهادهای کارآمد جایگزین اثری مخرب بر رشد اقتصادی دارد.

## ۲-۳-۲ کنترل فساد

تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد عبارت است از: «سوءاستفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی. برای مثال پرداخت رشوه به مقامات دولتی، باج‌گیری در تدارکات عمومی یا اختلاس اموال عمومی».

این شاخص مفاهیمی چون فساد در میان مقامات رسمی، اثربخشی تدابیر ضدفساد، تأثیر آن بر جذب سرمایه‌های خارجی، پرداخت اضافی یا رشوه برای گرفتن مجوزهای اقتصادی و ... را اندازه‌گیری می‌کند. ادبیات موجود در این زمینه وسیع بوده به طوری که حتی برخی بر این باورند که فساد از دو طریق باعث تسریع رشد می‌گردد:

۱. فعالیت‌های فاسدی چون رشوه، اجتناب از تأخیرات اداری را برای افراد ممکن

می‌سازد.

۲. پرداخت رشوه به صورت نرخ کارمزدی<sup>۱</sup> انگیزه کارگزاران دولتی را برای کار بیشتر می‌کند.

اما اغلب محققان مانند مائورو<sup>۲</sup> و بندسن رویکرد بالا به فساد را نادرست دانسته و بیان می‌کنند فساد به روش‌های مختلف باعث تضعیف رشد می‌شود. در ذیل به اختصار به نمونه‌ای از این موارد اشاره می‌کنیم:

۱. سرقت سرمایه‌های عمومی از سوی افراد فاسد؛

۲. انحراف سرمایه‌گذاری‌های عمومی به سمت پروژه‌هایی که امکان فساد در آنها بیشتر است (بدون توجه به میزان ضرورت پروژه)؛

۳. فساد به عنوان یک مالیات روی سرمایه‌گذاری خصوصی (مثلاً مبلغ پرداختی به عنوان رشوه و ...) باعث کاهش سود و سرمایه‌گذاری می‌شود؛

۴. فساد باعث انحراف منابع به‌ویژه سرمایه انسانی از فعالیت‌های نوآورانه به فعالیت‌های غیرمولد و مضر مانند دزدی، رانت‌جویی و ... می‌شود.

### ۳-۲-۱ بی‌ثباتی سیاسی

ثبات سیاسی بیانگر مفاهیمی مانند ناآرامی‌های اجتماعی، ترور و اعدام‌های سیاسی، کودتا، آشوب‌های شهری، تنش‌های قومی و انتقال پیاپی قدرت در سطوح بالاست.

اغلب مطالعات اخیر بیان می‌کنند بی‌ثباتی سیاسی از طریق از بین بردن امکان سرمایه‌گذاری باعث کاهش رشد اقتصادی می‌شود.

بی‌ثباتی سیاسی از طریق سرمایه و نیروی کار می‌تواند بر رشد اقتصادی اثرگذار باشد که این اثر منفی است. برای مثال نااطمینانی سیاسی با بی‌ثباتی سیاسی همراه بوده و احتمالاً نرخ ترجیحات زمانی را به‌ویژه برای سرمایه‌گذاران ریسک‌گریز افزایش می‌دهند. در

---

1. Piec Rate

2. Mauro

واکنش به این جایگزینی سرمایه گذاری‌های بلندمدت و احتمالاً با بهره‌وری بالا به وسیله طرح‌های سرمایه گذاری کوتاه مدت و با بهره‌وری پایین افزایش می‌یابد. علاوه بر این، ناکارآمدی تولیدی ایجاد شده به واسطه بی‌ثباتی سیاسی، مانند تجزیه جدول زمانی سرمایه گذاری، تولیدات نهایی متناظر داده‌های تولیدی را کاهش خواهد داد. در نهایت تمام شاخص‌های بی‌ثباتی سیاسی (کودتاهای موفق و ناموفق...) از طریق اثر منفی خود روی تولید نهایی سرمایه، رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Fosu, 2001).

#### ۱-۳-۲-۴ حاکمیت قانون

اعتماد مردم به قوانین، قابلیت پیش‌بینی دستگاه قضایی، وجود جرم‌های سازمان یافته، احتمال موفقیت در شکایت علیه دولت از مؤلفه‌های سنجش شاخص حاکمیت قانون هستند. بارو (Barro, 1999) در ارتباط با آثار اقتصادی نهادهایی چون حقوق مالکیت و نظام قضایی می‌گوید «از آنجایی که مردم به دنبال نفع شخصی هستند، فقط در صورتی اقدام به پذیرش کار سخت و سرمایه گذاری می‌کنند که احتمال منطقی از منتفع شدن از تلاش خود داشته باشند. بنابراین اگر حقوق مالکیت خوب تأمین نشده باشد برای مثال به خاطر جرم و جنایت بیشتر، نرخ‌های بالای مالیات و یا احتمال بالای مصادره اموال از سوی دولت - مردم اقدام به کاهش تلاش و سرمایه گذاری می‌نمایند».

#### ۱-۳-۲-۵ کیفیت بوروکراسی

این شاخص بیانگر مفاهیمی چون مقررات دست‌وپاگیر، مداخله دولت در اقتصاد، سیاست‌های رقابتی، موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، دسترسی به بازارهای سرمایه است. مقررات کارا اهداف رفاه اجتماعی وضع شده به وسیله دولت را با هزینه کمتر محقق می‌سازد. هزینه‌های اقتصادی بوروکراسی اداری به دو شکل کلی نمایان می‌شود (Jalilian and et. al., 2006).

۱. هزینه‌های مستقیم مدیریت نظام قانونگذاری، که در داخل دولت و از طریق تخصیص‌های بودجه‌ای در قالب‌های مقرراتی درونی شده است.
۲. هزینه‌های پذیرش مقررات، که برای قانونگذار برون‌زاست و به صورت انطباق با قوانین یا طفره رفتن از پذیرش آنها برعهده تولیدکننده و مصرف‌کننده می‌افتد.

#### ۶-۲-۳-۱ اثربخشی دولت

کارایی یا اثربخشی دولت با سیاستگذاری و اجرا توسط دولت برای حمایت از نظام بازار مورد توجه واقع شده است. اثربخشی به توانایی دولت در قانونگذاری، داوری دادگاه‌ها، تصمیمات مدیریتی در ارتباط با حاکمیت قانون، عدالت مدیریتی و قضایی مانند پاسخ‌گویی و شفافیت اشاره می‌کند. به علاوه بیان‌کننده کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی و صلاحیت و شایستگی کارگزاران است (Matsuo, 2006).

#### ۴-۱ پیشینه تحقیق

در دو دهه اخیر مطالعات تجربی زیادی درباره اهمیت عوامل نهادی بر رشد اقتصادی انجام شده است. بیشتر این مطالعات بیانگر ارتباط معنادار نهادها با رشد اقتصادی هستند. در جدول ۱ به چند نمونه مهم از این مطالعات اشاره می‌کنیم.

جدول ۱ برخی مطالعات تجربی انجام شده در زمینه نهادها و رشد اقتصادی

پژوهشگر	شاخص‌های نهادی مورد استفاده در مدل	تأثیر شاخص‌های نهادی روی رشد
بوتکیویکز و یانیکایا (۲۰۰۶)	حاکمیت قانون و دموکراسی	هر دو اثر مثبت دارند
ویجایراقاوان و ویلیام وارد (۲۰۰۲)	تأمین حقوق مالکیت، دموکراسی، حکمرانی و اندازه دولت	اندازه دولت و تأمین حقوق مالکیت به ترتیب اثر منفی و مثبت معناداری دارند

## جدول ۱ برخی مطالعات تجربی انجام شده در زمینه نهادها و رشد اقتصادی

پژوهشگر	شاخص‌های نهادی مورد استفاده در مدل	تأثیر شاخص‌های نهادی روی رشد
بارو (۱۹۹۶)	حاکمیت قانون، دموکراسی و ثبات سیاسی	اثر دموکراسی غیرخطی و به شکل U معکوس و اثر حاکمیت قانون مثبت و معنادار و همچنین بی‌ثباتی سیاسی (کثرت انقلاب‌ها، کودتاها و تروهای سیاسی) اثر منفی دارد.
استفان ناک و فیلیپ کیفیر (۱۹۹۵)	ریسک مصادره سرمایه‌ها توسط دولت، احتمال رد قراردادها از طرف دولت و فساد	اثر منفی و معناداری دارند
ویکتور پولترویچ و ولادیمیر پوپوف (۲۰۰۶)	دموکراسی و حاکمیت قانون	اثر دموکراسی مثبت خواهد بود در صورتی که نظم و قانون در آن کشور موجود باشد. حاکمیت قانون نیز اثر مثبت دارد.
مائورو	ثبات سیاسی، کارآمدی بوروکراسی (میانگینی از نظام قضایی، کاغذبازی و فساد)	هر دو اثر مثبت

## ۲ ارائه مدل تحقیق

## ۲-۱ معرفی الگو

در بیشتر مطالعاتی که اخیراً در ارتباط با رشد اقتصادی انجام گرفته شکل تعمیم یافته الگوی سولو که شامل عامل نهادی نیز هست به عنوان الگوی مناسب مورد استفاده واقع شده است. ما نیز در این مطالعه از روش بوتکیویکز و یانیکایا (Butkiewicz and Yanikkaya, 2006) در تعمیم الگوی سولو استفاده می‌کنیم. مدل مورد استفاده به شکل زیر است:



\_\_\_\_\_ بررسی تأثیرات شاخص‌های حکمرانی خوب و شاخص‌های فساد بر رشد ... ۱۵۳

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 initialGDP + \alpha_2 K_i + \alpha_3 H_i + \alpha_4 Z_i + U_i$$

که در آن:

$Y_i$ : رشد درآمد سرانه واقعی کشور (i)

$initialGDP$ : درآمد سرانه واقعی اولیه که در اینجا تولید ناخالص داخلی به سال ۱۹۸۰ در کشور (i) مربوط است.

$K_i$ : سهم سرمایه‌گذاری سالیانه هر کشور از تولید ناخالص داخلی سالیانه آنکه به‌عنوان سرمایه فیزیکی در کشور (i) محسوب می‌شود.

$H_i$ : میزان امید به زندگی در بدو تولد که به‌عنوان شاخص سرمایه انسانی مورد استفاده در کشور (i) محسوب می‌شود.

$Z_i$ : برداری از متغیرهای نهادی حاکمیتی (شامل ۶ شاخص: حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، کنترل فساد، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت) به‌طور جداگانه و شاخص کلی حکمرانی خوب که میانگین ۶ شاخص در هر کشور (i) است.  $U$ : جمله پسماند الگو و  $i$  اندیس مربوط به کشورهاست.

داده‌های مربوط به نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، تولید ناخالص داخلی اولیه و سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی به‌دست آمده یا استخراج شده از جدول جهانی Penn و داده‌های سرمایه انسانی استرلی و میروات (Easterly and Miravat, 2002) است. همچنین داده‌های مربوط به نهادهای حاکمیتی از کافمن و همکاران (Kauffman and et al., 2006) است. این داده‌ها از ۲/۵- تا ۲/۵ رتبه‌بندی شده و مقدار بیشتر بیانگر کیفیت بهتر نهادها و در کل بیانگر حکمرانی خوب است. داده‌های مربوط به هر شاخص برای هر کشور به‌صورت متوسط دوره بررسی محاسبه و اعمال شده است.

## ۲-۲ نتایج تخمین الگو

روش مورد استفاده در این تحقیق برای برآورد الگو، داده‌های ترکیبی است. با توجه به

بین کشوری بودن داده‌ها، ناهمسانی واریانس اجزا به روش وایت<sup>۱</sup> مورد آزمون قرار گرفته و نتایج حاکی از عدم وجود ناهمسانی واریانس بودند. همان‌طور که در جدول ۲ نشان داده شده شاخص‌های نهادی با همدیگر دارای همبستگی بالایی هستند که تخمین آنها در یک معادله رگرسیون واحد را ناممکن می‌سازد. بنابراین برای دوری از این مشکل، شکل پایه‌ای از مدل که همان شکل تعمیم‌یافته الگوی سولو بدون عامل نهادی است در نظر گرفته شده و در معادله‌های جداگانه‌ای هر کدام از شاخص‌های نهادی اضافه و تخمین زده می‌شوند. در مجموع هشت معادله خواهیم داشت. نتایج تخمین‌ها در پیوست آمده است.

جدول ۲ ضرایب همبستگی بین متغیرهای نهادی در داده‌های ترکیبی

متغیرها	آزادی‌های مدنی	حقوق سیاسی	حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی	کنترل فساد	حاکمیت قانون	ثبات سیاسی	کیفیت بوروکراسی	کارآمدی دولت	آزادی‌های اقتصادی	تکثر قومی
آزادی‌های مدنی	۱	۰/۹۳	-۰/۹۱	-۰/۶۲	-۰/۶۳	-۰/۶۷	-۰/۷۲	-۰/۶۵	-۰/۶۸	۰/۲۵
حقوق سیاسی		۱	-۰/۹۴	-۰/۶۱	-۰/۶۱	-۰/۵۴	-۰/۷	-۰/۶۲	-۰/۶۴	۰/۳۶
حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی			۱	۰/۷۹	۰/۷۸	۰/۶۷	۰/۸	۰/۸	۰/۷۳	-۰/۳۳
کنترل فساد				۱	۰/۹۷	۰/۷۵	۰/۸	۰/۹۷	۰/۸۵	-۰/۲۸
حاکمیت قانون					۱	۰/۷۹	۰/۸۹	۰/۹۷	۰/۸۵	-۰/۲۸
ثبات سیاسی						۱	۰/۷۱	۰/۷۵	۰/۷۴	-۰/۰۸
کیفیت بوروکراسی							۱	۰/۷۵	۰/۷۴	-۰/۲۸
کارآمدی دولت								۱	۰/۸۶	-۰/۲۵
آزادی‌های اقتصادی									۱	-۰/۱۶
تکثر قومی										۱

1. Whites General Heteroscedasticity Test

جدول ۳ برآورد تخمین داده‌های ترکیبی آثار مؤلفه‌های نهادی و حکمرانی خوب بر

رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی

معادله اول	معادله دوم	معادله سوم	معادله چهارم	معادله پنجم	معادله ششم	معادله هفتم	معادله هشتم
۱۴/۰۸ (-۲/۵۷)	۱۳/۸ (-۲/۵)	۱۱/۵ (-۲/۱۵)	۱۱/۶ (-۲/۱۷)	۱۰/۵۹ (-۲/۰۴)	۱۲/۲۱ (-۲/۲۳)	۸/۸۱ (-۱/۷۵)	۱۰/۵ (-۱/۹)
۰/۷ (-۲/۴۸)	۰/۸ (-۲/۳۸)	۱/۴۵ (-۳/۴۸)	۰/۹ (-۲/۲۱)	۱/۶۲ (-۴/۰۲)	۱/۱۲ (-۳/۰۶)	۱/۷۲ (-۴/۷۱)	۱/۴۶ (-۳/۸)
۱/۲۸ (۵/۸۷)	۱/۲ (۵/۶)	۱/۲۱ (۵/۷۹)	۱/۱۵ (۵/۳۱)	۱/۲ (۵/۸۹)	۱/۲ (۵/۵)	۱/۱۲ (۵/۷۳)	۱/۱۴ (۵/۴۳)
۵/۷۸ (۳/۲۹)	۵/۸ (۳/۳)	۶/۶۵ (۳/۸)	۵/۶ (۳/۳۵)	۶/۷ (۴/۰۹)	۶/۱ (۳/۵۴)	۶/۴۹ (۴/۱۸)	۶/۴ (۳/۸)
	۰/۱۲ (۰/۵)						
		۰/۶۸ (۲/۳۶)					
			۰/۴۹ (۲/۲۱)				
				۰/۹۷ (۳/۱۲)			
					۰/۶ (۱/۷۴)		
						۱/۰۹ (۳/۸۱)	
							۰/۹۳ (۲/۷۱)
۹/۸۷	۸/۷۳	۱۰/۴۴	۱۰/۹۴	۹/۶۶	۹/۷۲	۹/۲۱	۱۰/۰۶
۱۰/۸۶	۹/۷۵	۱۰/۴۱	۱۰/۵۲	۱۰/۸۲	۱۰/۳۶	۹/۸۸	۷/۸۲
۱۰/۰۶	۱۰/۸۶	۹/۷۵	۱۰/۴۱	۱۰/۵۲	۱۰/۸۲	۱۰/۳۶	۹/۸۸
۱۰/۸۷	۹/۷۳	۱۱/۴۴	۱۱/۹۴	۱۰/۶۶	۱۰/۷۲	۱۰/۲۱	۱۱/۰۶
۱۱/۸۶	۱۰/۷۵	۱۱/۴۱	۱۱/۵۲	۱۱/۸۲	۱۱/۳۶	۱۰/۸۸	۱۰/۴۴
۶/۸۶	۵/۷۵	۶/۴۱	۶/۵۲	۶/۸۲	۶/۳۶	۵/۸۸	۵/۴۴
۷/۰۶	۷/۸۶	۶/۷۵	۷/۴۱	۷/۵۲	۷/۸۲	۷/۳۶	۶/۸۸
۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۹	۰/۴۸	۰/۵۲	۰/۴۶	۰/۵۶	۰/۵۱

**جدول ۴** برآورد تخمین داده‌های ترکیبی آثار مؤلفه‌های نهادی و حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی در حالت تأثیرات بین کشوری متغیر حکمرانی خوب

متغیر	معادله اول	معادله دوم	معادله سوم	معادله چهارم	معادله پنجم	معادله ششم	معادله هفتم	معادله هشتم	معادله نهم	معادله دهم
ثابت	-۱۲/۰۸ (-۳/۵۷)	-۱۴/۰۳ (-۲/۵۱)	-۱۴/۳۴ (-۲/۵۶)	-۱۳/۸ (-۲/۵)	-۱۱/۵ (-۲/۱۵)	-۱۱/۶ (-۲/۱۷)	-۱۰/۵۹ (-۲/۰۴)	۱۲/۲۱ (-۲/۲۳)	-۸/۸۱ (-۱/۷۵)	۱۵/۳۹ (-۲/۷۲)
درآمد اولیه در کشور (i)	-۰/۷ (-۲/۴۸)	-۰/۷ (-۲/۲۳)	-۰/۶۴ (-۲/۰۳)	-۰/۸ (۲/۳۸)	-۱/۴۵ (-۳/۴۸)	-۰/۹ (-۳/۲۱)	-۱/۶۲ (-۴/۰۲)	-۱/۱۲ (-۳/۰۶)	-۱/۷۲ (-۴/۷۱)	-۰/۹۱ (-۲/۵۶)
سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی در کشور (i)	۱/۲۸ (۵/۸۷)	۱/۲۷ (۵/۶۹)	۱/۲۹ (۵/۷۹)	۱/۲ (۵/۶)	۱/۲۱ (۵/۷۹)	۱/۱۵ (۵/۳۱)	۱/۲ (۵/۸۹)	۱/۲ (۵/۵)	۱/۱۲ (۵/۷۳)	۱/۲۵ (۵/۶۳)
سرمایه انسانی در کشور (i)	۵/۷۸ (۳/۲۹)	۵/۷۸ (۳/۲۳)	۵/۶۹ (۳/۱۸)	۵/۸ (۳/۳)	۶/۶۵ (۳/۸)	۵/۶ (۳/۳۵)	۶/۷ (۴/۰۹)	۶/۱ (۳/۵۴)	۶/۴۹ (۴/۱۸)	۶/۱۳ (۳/۴۲)
آزادی‌های مدنی در کشور (i)		-۰/۱۶ (-۰/۲)								
حقوق سیاسی در کشور (i)			۰/۲۱ (۰/۳)							
حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی در کشور (i)				۰/۱۲ (۰/۵)						
کنترل فساد در کشور (i)					۰/۶۸ (۲/۳۶)					
ثبات سیاسی در کشور (i)						۰/۴۹ (۲/۲۱)				
حاکمیت قانون در کشور (i)							۰/۹۳ (۲/۹)			
کیفیت بوروکراسی در کشور (i)								۰/۶ (۱/۷۴)		
کارایی دولت در کشور (i)									۱/۰۹ (۳/۸۱)	
آزادی‌های اقتصادی در کشور (i)										۰/۲۵ (۰/۹۷)
عرض از مبدأ کشور عربستان	۰/۰۷	۰/۳۵	۰/۱۵	۰/۳۸	۰/۳۴	۰/۱۸	۰/۲۷	۰/۲۶	۰/۳۴ (۱/۰۷)	۰/۰۸ (۰/۲۳)

**جدول ۴** برآورد تخمین داده‌های ترکیبی آثار مؤلفه‌های نهادی و حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی در حالت تأثیرات بین کشوری متغیر حکمرانی خوب

متغیر	معادله اول	معادله دوم	معادله سوم	معادله چهارم	معادله پنجم	معادله ششم	معادله هفتم	معادله هشتم	معادله نهم	معادله دهم
عرض از مبدأ کشور مالزی	۱/۴	۱/۴	۱/۴	۱/۴	۱/۲۳	۱/۳۷	۱/۲	۱/۴	۱/۰۷	۱/۵
عرض از مبدأ کشور ایران	-۱/۰۷	-۱/۲	-۱/۱۷	-۱/۱۷	-۰/۹	-۱/۰۷	-۰/۷	-۱/۰۶	-۰/۸۵	-۱/۰۴
عرض از مبدأ کشور اندونزی	-۰/۴۳	-۰/۳۸	-۰/۶۵	-۰/۴	-۰/۰۳	-۰/۳۱	-۰/۱۸	-۰/۲۷	-۰/۲۴	-۰/۴۲
عرض از مبدأ کشور کویت	۱/۰۴	۱/۲۳	۱/۴۴	۱/۱۲	۱/۳۳	۱/۳۶	۱/۴۵	۱/۴۱	۱/۰۸	۱/۵۸
عرض از مبدأ کشور ترکیه	-۱/۱۲	-۱/۰۶	-۱/۱۲	-۱/۱۲	-۰/۹۲	-۱/۲۵	-۰/۸۵	-۱/۰۵۲	-۰/۸۴	-۱/۳۶
عرض از مبدأ کشور مصر	-۰/۱۲	-۰/۳۶	-۰/۶۲	-۰/۴۱	-۰/۱۳	-۰/۳۲	-۰/۱۲	-۰/۲۴	-۰/۲۱	-۰/۴۵
$\bar{R}^2$	۰/۵۴	۰/۵۶	۰/۵۷	۰/۶۲	۰/۶۴	۰/۶۸	۰/۶۹	۰/۶۹	۰/۶۸	۰/۶۹

**توجه:**

- تخمین‌ها به روش داده‌های ترکیبی انجام گرفته است.
- متغیر وابسته، نرخ رشد اقتصادی است.
- اعداد داخل پرانتز مقدار آماره t-student را نشان می‌دهد.

### ۳ تحلیل نتایج

در جدول ۳ معادله اول مربوط به تخمین اثر عوامل اقتصادی بر رشد را به صورت کلی و بدون در نظر گرفتن شاخص‌های کلی حکمرانی بیان کرده و جدول ۴ بیان‌کننده حالتی از متغیرها به صورت متغیرهای حکمرانی تأثیرگذار و مجزا در هر کشور است. نتایج جدول ۳ از نظر علامت و معناداری هر سه عامل اقتصادی (درآمد سرانه اولیه، سرمایه فیزیکی و انسانی) مؤید نتایج مطالعات قبلی می‌باشد. ضریب مربوط به درآمد سرانه اولیه منفی و

معنادار است که با مفهوم هم‌گرایی کشورهای فقیر با کشورهای پیشرفته قابل بیان است. هم‌گرایی، ویژگی مهم مدل نئو کلاسیک رشد است که در دهه ۱۹۶۰ توسعه یافت. مفهوم هم‌گرایی اخیراً به عنوان فرضیه تجربی مورد بهره‌برداری واقع شده است. باید توجه داشت که هم‌گرایی به شکل شرطی آن قابل پذیرش است یعنی اگر همه اقتصادها فی‌نفسه مشابه باشند، مگر از نظر درآمد سرانه اولیه، هم‌گرایی مشاهده خواهد شد. بارو (Barro, 1996) بیان می‌کند که برای یک سطح داده شده از شرایط اقتصادی (مانند امید به زندگی و تحصیلات عالی اولیه، مرگ و میر پایین، مصرف پایین دولت، بستر نهادی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی - سیاسی و شرایط دیگر) نرخ رشد به‌طور منفی به سطح اولیه تولید ناخالص داخلی مرتبط خواهد بود. ویژگی هم‌گرایی در مدل نئو کلاسیک ناشی از بازده نزولی سرمایه است. ضریب مربوط به دو متغیر سرمایه فیزیکی و انسانی مثبت و معنادار بوده و براساس مطالعات قبلی بیانگر این است که هرچه یک کشور از سطح سرمایه‌گذاری بالا و نیروی کار سالم و توانمند برخوردار باشد رشد اقتصادی بالایی را شاهد خواهد بود. سرمایه انسانی در اشکال مختلف خود به‌واسطه کانال‌های مختلف به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ برای مثال برخی از یافته‌ها نشان می‌دهند که بالا بودن میزان تحصیلات عالی باعث بالا رفتن کارایی نیروی کار و همچنین بالا رفتن سوددهی سرمایه جذب شده و تسریع رشد می‌شود. سطح بالای تحصیلات زنان باعث بالا رفتن آگاهی آنها نسبت به مسائل بارداری و کنترل جمعیت می‌شود که به‌طور غیرمستقیم رشد را متأثر می‌سازد.

در معادله دوم، شاخص حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی (همان شاخص دمکراسی) افزوده شده و در نتیجه ضریب به‌دست آمده مثبت و غیرمعنادار است. مطالعات زیادی در مورد رابطه دمکراسی با رشد اقتصادی انجام شده که نتایج تقریباً متفاوتی را نشان می‌دهند. برخی از آنها اثر دمکراسی روی رشد را مثبت و برخی دیگر منفی ارزیابی می‌کنند و دسته دیگر نیز مانند آمارتیا سن فارغ از اثر مثبت یا منفی دمکراسی بر رشد اقتصادی، آزادی را اساس

توسعه می‌دانند و معتقدند داوری در مورد اهمیت دموکراسی نباید محدود به نتایج اقتصادی آن باشد و این نوع نگرش را تنگ‌نظرانه می‌داند. برخی از محققان بر این باورند که دموکراسی، رشد را به‌طور غیرمستقیم و به‌واسطه کانال‌های متعددی تحت تأثیر قرار می‌دهد. نتایج مطالعه تاورز و وگزیار (Tavares and Wacziarg, 2001) نشان می‌دهند که دموکراسی از طریق بهبود سرمایه انسانی و تا حدی پایین آوردن نابرابری درآمدی، رشد را تسریع می‌کند. از طرف دیگر از طریق کاهش نرخ انباشت سرمایه فیزیکی و تا حدی با افزایش نسبت مصرف دولتی به تولید ناخالص داخلی، باعث گُند شدن رشد اقتصادی می‌شود.

تفاوت در نظام‌ها ممکن است رشد اقتصادی را به‌واسطه انتخاب‌های اجتماعی متفاوت تحت تأثیر قرار دهد. یک بخش اساسی از مخارج آموزشی به‌طور عمومی تأمین مالی می‌شود و لذا یک عامل توزیع مجدد قوی می‌باشد؛ در صورتی که مطابق مبانی نظری مطرح شده، دموکراسی‌ها نسبت به نیازهای اساسی مردم حساس‌تر از دیکتاتورها هستند، آنها سیاست‌هایی را انتخاب خواهند کرد که سرمایه انسانی را بهبود بخشد.

درجه نابرابری درآمدی از انتخاب‌های اجتماعی ناشی می‌شود که متأثر از نظام سیاسی هستند. انتظار بر این است که تغییر از دیکتاتوری به دموکراسی وزن بالایی را به ترجیحات افراد فقیر در تصمیمات جمعی بدهد. حق رأی داشتن افراد فقیر ممکن است فرایند سیاسی را به‌سوی منافع آنها هدایت کند و دولت را برای توزیع مجدد درآمدی تحت فشار قرار دهند.

کنترل فساد، شاخص دیگری است که در معادله سوم اضافه شده و ضریب به‌دست آمده نیز مثبت و معنادار است. همان‌طور که در ادبیات مطرح شد برخی از محققان فساد را به‌عنوان روغن کاری چرخ‌های بوروکراسی سنگین اداری قلمداد کرده و بر این باورند که فساد از دو طریق باعث تسریع در رشد اقتصادی می‌گردد: ۱. فعالیت‌های فاسدی چون رشوه، اجتناب از تأخیرات اداری را برای افراد ممکن می‌سازد و ۲. زمانی که رشوه به‌صورت نرخ

کارمزدی باشد در این صورت کارگزاران با جدیت و انگیزه بیشتر کار می‌کنند. اما مائورو (Mauro, 1995) آن را نادرست می‌داند و بیان می‌کند که پیشنهاد رشوه به ادارات باعث رویه‌ای می‌شود که کارهای اداری تا زمان پرداخت رشوه به کارکنان به تعویق افتد و این خود باعث شکل‌گیری بوروکراسی سنگین برای کل اقتصاد و بالا رفتن هزینه سرمایه‌گذاری و در نهایت تضعیف رشد اقتصادی خواهد شد. نتایج به‌دست آمده در این مطالعه نیز مؤید این رویکرد نسبت به فساد است. یعنی سطح پایین فساد باعث تخصیص بهینه منابع عمومی و خصوصی، افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی می‌شود. در معادله چهارم، شاخص ثبات سیاسی برآورد شده است، ثبات سیاسی از کانال سرمایه‌گذاری روی رشد اثر می‌گذارد به طوری که در کشورهایی که احتمال کودتا، شورش‌های خیابانی، ترور و اشکال دیگر تغییر غیرمصالحه‌آمیز قدرت وجود دارد انگیزه برای سرمایه‌گذاری پایین بوده و سرمایه‌گذارها در چنین شرایطی سعی بر انتقال سرمایه خود به جاهای امن دارند. ضریب به‌دست آمده برای این شاخص مطابق پیش‌بینی مثبت و معنادار بوده و به این شکل قابل تفسیر است که در کشورهایی که انتقال قدرت به شکل دمکراتیک و مصالحه‌آمیز صورت می‌گیرد و شاهد کودتا، ترور و انقلاب نمی‌باشند رشد اقتصادی بالایی اتفاق می‌افتد.

شاخص حاکمیت قانون در معادله پنجم مورد آزمون واقع شده است. ضریب حاصل مطابق پیش‌بینی مثبت و معنادار بوده و بیانگر آن است که در جامعه‌ای که شهروندان و حاکمان آن مطیع قانون بوده و به آن احترام می‌گذارند، قراردادهای دولتی به‌درستی اجرا می‌شوند، حقوق مالکیت محترم شمرده می‌شود، عملکرد دستگاه قضایی قابل پیش‌بینی است، شکایت علیه دولت موفقیت‌آمیز است و ... این عوامل باعث تخصیص کارآمد منابع خصوصی و عمومی به فعالیت‌های مولد شده و بدین وسیله باعث تسریع در رشد اقتصادی می‌شود. کیفیت بوروکراسی یکی دیگر از شاخص‌های حکمرانی است و نتایج رگرسیونی مربوط به آن در معادله ششم نشان داده شده است. مطالعات نشان می‌دهند که بوروکراسی اداری سنگین و نظام مقرراتی ناکارآمد هزینه‌هایی را هم بر دولت به‌عنوان



اعمال‌گر و هم بر سرمایه‌گذاران یا به‌طور کلی شهروندان به‌عنوان پذیرنده این مقررات تحمیل می‌کند که باعث بالا رفتن فساد و هزینه‌های تولید و همچنین کاهش سرمایه‌گذاری و به تبع آن کاهش رشد اقتصادی است. ضریب به‌دست آمده برای این شاخص، مثبت اما غیرمعنادار است. البته غیرمعناداری آن دلیل بی‌اهمیت بودن آن بر رشد نیست بلکه به‌واسطه وجود متغیر سرمایه‌گذاری که بخشی از اثر آن بر رشد از طریق این متغیر صورت می‌گیرد قابل توجیه است. ضریب مربوط به شاخص اثربخشی دولت در معادله هفتم مثبت و معنادار است به این معنا که تعهد دولت به برنامه‌های درست دولت قبلی، توانمندی در انجام وظایف محول شده در حوزه عمومی، سیاست‌گذاری به نفع کسب‌وکار و ... باعث تسریع در فرایند رشد است. زیرا در بیشتر کشورها دولت‌ها معمولاً سهم بزرگی در اقتصاد دارند و علاوه بر فعالیت مستقیم در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فراهم‌کننده بستر مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی غیردولتی نیز هستند.

در نهایت آخرین معادله شامل شاخص حکمرانی خوب است که بیانگر کیفیت حکمرانی در یک کشور است. ضریب به‌دست آمده مطابق پیش‌بینی، مثبت و معنادار است بدین معنا که هر قدر در یک کشور دولت پاسخ‌گوتر و کارآمدتر و ثبات سیاسی بیشتر، مقررات اضافی و هزینه‌ها کمتر و حاکمیت قانون گسترده‌تر و فساد محدودتر باشد (وجود حکمرانی خوب) رشد اقتصادی بالا است. در نهایت برآورد معادلات جدول ۴ با اضافه کردن متغیرهای نهادی دیگر حاکی از تأثیرگذاری متفاوت این متغیرهای شاخص‌های حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی است. کیفیت بوروکراسی یکی دیگر از شاخص‌های حکمرانی است که نتایج رگرسیونی مربوط به آن در معادله هشتم جدول نتایج نشان داده شده است. اهمیت یک نظام مقرراتی مؤثر در تشویق رشد اقتصادی و توسعه، به‌طور قابل ملاحظه‌ای علاقه محققان به تحقیق در این حوزه را در سال‌های اخیر دوچندان کرده است. نتایج مطالعات پیشنهاد می‌کند که بوروکراسی اداری سنگین و نظام مقرراتی ناکارآمد هزینه‌هایی را هم بر دولت به‌عنوان اعمال‌کننده و هم بر سرمایه‌گذاران یا

به طور کلی شهروندان به عنوان پذیرنده این مقررات تحمیل می‌کند که باعث بالا رفتن فساد و هزینه‌های تولید و همچنین کاهش سرمایه‌گذاری و به تبع آن منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌گردد. همان‌طور که شاهدیم ضریب به دست آمده برای این شاخص مثبت اما غیرمعنادار است. بایستی توجه داشت که معنادار نبودن آن به معنای بی‌اهمیت بودن آن برای رشد نیست بلکه وجود متغیر سرمایه‌گذاری در طرف راست مدل و ترکیب اثر این دو شاخص، می‌تواند عامل آن محسوب شود.

کارآمدی دولت، آخرین شاخص حکمرانی است که با توجه به نتایج و مطابق پیش‌بینی، مثبت و معنادار است. این نشان می‌دهد که تعهد دولت به برنامه‌های درست دولت قبلی، توانمندی دولت در حوزه وظایف محوله در عرصه عمومی، سیاست‌گذاری به نفع کسب و کار و ... باعث تسریع فرایند رشد اقتصادی می‌شود؛ چرا که دولت‌ها معمولاً سهم بزرگی در اقتصاد بیشتر کشورها دارند و علاوه بر فعالیت مستقیم در حوزه‌های مختلف اقتصادی فراهم‌کننده بستر مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی غیردولتی نیز است.

آزادی اقتصادی تنها شاخصی است که برای نهادهای اقتصادی در نظر گرفتیم که مثبت، اما برخلاف پیش‌بینی، غیرمعنادار است. بنابراین می‌توان گفت میزان تأثیرگذاری فاکتورهای نهادی و حکمرانی در کشورهای اسلامی چون ایران، ترکیه، مصر و اندونزی نسبت به کشورهای دیگر کمتر بوده است. دلیل آن نیز اجرای صحیح سیاست‌ها و قانون‌مداری و ایجاد زیرساختارهای مناسب فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی قبل از اجرای سیاست‌های مختلف در این کشورها به خصوص در زمینه سیاست‌های اقتصادی و نیز نظام ضمانت‌اجرائی قانون برای فراهم ساختن زمینه موفقیت در اجرای سیاست‌ها و قواعد بازی در بین نهادها و ضعف نظام قضایی و قانونگذاری این کشورهاست. در حالت کلی اولاً، نهادهایی که برای جوامع صنعتی، اساسی هستند ممکن است در کشورهای در حال توسعه چون کشورهای فوق‌الذکر به خصوص ایران زائد باشد. ایجاد بازار بورس، بازار اوراق قرضه، بازار اوراق خزانة و دفاتر تعیین نرخ اعتبارات، دفاتر اسناد و املاک و دفاتر یا مراکز

استاندارد پرهزینه است و تصمیم در این مورد که آیا آنها باید قبل از نیازهای بازار ایجاد شوند یا بعد از آن، بسیار دشوار است.

ثانیاً، بعضی از نهادها دارای مشکلات نظام‌مند غیرمولد هستند. برای مثال کارکنان دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و سایر کارکنان رسمی که با دستمزد بسیار ناچیزی مواجه‌اند موجب می‌شوند که بخش دولتی به جای اینکه کمکی برای بازار باشد به یک مانع تبدیل شود. برنامه‌ریزی نادرست و ضعیف درباره هزینه‌های بخش عمومی موجب محروم شدن نهادها از منابع و کاهش کارایی آنها می‌شود و ثالثاً شاخص‌ها و معیارهای ساده‌ای برای نیازهای نهادی و اولویت آنها در این کشورها وجود ندارد.

### نتیجه‌گیری

همان‌طور که مطرح شد با ظهور نظریه‌های جدید رشد، این دیدگاه که عوامل اقتصادی تنها عوامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی هستند موضوعیت خود را از دست داده و به نوعی مطالعات در حوزه رشد و توسعه از حالت صرف اقتصادی خارج و شکل بین‌رشته‌ای به خود گرفتند و این رنسانسی در ادبیات اقتصادی محسوب می‌شود.

در این تحقیق ما نیز به مطالعه رشد اقتصادی در قالب نظریه‌های جدید رشد با محوریت عوامل نهادی پرداخته و علاوه بر تحلیل متغیرهای اقتصادی؛ متغیرهای نهادی را در دو شکل آن (نهادهای اقتصادی و سیاسی) به مدل افزودیم که متغیرهای نهادی اقتصادی با شاخص آزادی اقتصادی و نهادهای سیاسی با عنوان کلی حکمرانی که خود براساس ۶ شاخص حاکمیتی است مشخص شد، البته شاخص دمکراسی به‌عنوان متغیر نهادی سیاسی به خاطر منبع داده‌ای متفاوت و گستردگی نسبی بحث، به‌طور جداگانه نیز ارزیابی شد. نتایج این مطالعه بیانگر نقش مهم نهادها در عملکرد اقتصادی کشورهاست و ضرایب ذی‌ربط نشان می‌دهد که حکمرانی خوب یا در واقع نهادهایی که قدرت از طریق آنها در یک کشور اعمال می‌شود اثر مثبت بر رشد اقتصادی دارند. اما در ارتباط با شاخص

دمکراسی همان‌طور که مطالعات پیشین نشان داده، اثر دمکراسی روی رشد مبهم است اما رویکرد نسبتاً قابل قبولی که در این مورد وجود دارد، اثر غیرمستقیم دمکراسی بر رشد از طریق کانال‌هایی چون بهبود سرمایه انسانی است.

همان‌طور که در بخش مربوط به نهادها بیان شد امروزه کمتر کسی منکر اهمیت نهادها در عملکرد اقتصادی کشورهاست اما آنچه اهمیت بیشتری داشته و در این تحقیق نیز مورد توجه واقع شده شناخت نهادها و درجه اهمیت هر کدام در عملکرد اقتصادی است. از نتایج به دست آمده می‌توان استنتاج کرد که نهادهای حاکمیتی یا در شکل کلی‌تر حکمرانی خوب نسبت به نهادهای دمکراتیک از درجه اهمیت بیشتری برای رشد اقتصادی برخوردار هستند.

شکاف در آمدی بین کشورها و واگرایی فزاینده بین آنها معضلی دیرینه در ادبیات رشد اقتصادی محسوب می‌شود که در طول چند دهه اخیر کارهای تجربی چشمگیری برای شناخت عوامل این واگرایی و شکاف و درمان آن انجام شده اما باید اذعان داشت که این معضل با فراز و نشیب‌هایی همچنان گریبانگیر دنیای امروزی است. نهادگرایان یکی از دلایل عدم رفع این معضل را نسخه‌پیچی اقتصاددانان و نهادهای مهم بین‌المللی برای کشورها و به‌ویژه کشورهای توسعه‌نیافته بدون شناخت عوامل نهادی موجود در آنها معرفی می‌کنند. از دیدگاه نورث، تاریخ اقتصادی کشورهای جهان سوم آکنده از نهادهایی است که به فعالیت‌ها و رفتارهای اشکال‌تراشانه و تعلل‌ورزانه، پاداش مثبت می‌دهند؛ این بدین معنا نیست که نهادهای مولد در این کشورها اصولاً وجود ندارند بلکه منظور آن است که در این کشورها نهادهایی که به فعالیت‌های ضداقتصادی و غیرمولد پاداش می‌دهند و انگیزه می‌بخشند بر سایر نهادها تفوق یافته‌اند درحالی‌که در اقتصادهای مدرن این رابطه معکوس بوده است. بنابراین شناخت مشکلات اقتصادی کشورها به‌ویژه کشورهای عقب‌افتاده و درمان آنها مسبوق بر شناخت عوامل نهادی نظیر مذهب، آداب و رسوم، قوانین و مقررات و ... است زیرا بنا به گفته نورث، از آنجا که تغییرات در نهادهای

غیررسمی تدریجی و زمان‌بر است تقلید قواعد و مقررات رسمی توسط یک کشور توسعه‌نیافته از یک کشور پیشرفته که نهادهای غیررسمی متفاوتی دارند، منجر به عمیق‌تر شدن مشکلات و نابهنجاری‌ها در تمام حوزه‌های اقتصادی - سیاسی و اجتماعی می‌شود. بنابراین سیاستگذاران و حاکمان کشورها به‌ویژه کشورهای توسعه‌نیافته برای رفع نابسامانی‌های اقتصادی بایستی از تقلید بی‌چون و چرای سیاست‌ها و برنامه‌های اجرا شده در کشورهای دیگر دوری کرده و سعی در شناخت عوامل فرهنگی و نهادی عقب‌ماندگی کشور خود و بومی کردن سیاست‌ها داشته باشند.

از این‌رو مطالعه در حوزه نهادها و وارد کردن آنها در تحلیل‌های اقتصادی در چند دهه اخیر توجه ویژه‌ای را به خود جلب کرده است. به طوری که در دهه ۱۹۹۰ اغلب جوایز نوبل اقتصاد به متخصصان این حوزه تعلق گرفت. اما متأسفانه اکثر این تحقیقات در کشورهای پیشرفته و به‌ویژه آمریکا انجام گرفته است. با آنکه چند دهه از ظهور این ادبیات در اقتصاد می‌گذرد هنوز در کشورهای توسعه‌نیافته یا در حال توسعه جای به‌خصوصی در محیط‌های علمی برای خود باز نکرده و بیشتر نظریه‌ها در این زمینه ماهیت وارداتی و تقلیدی دارند. در این میان کشور ما نیز به‌عنوان یک کشور در حال توسعه از این غانله مستثنا نبوده و شاید با قاطعیت بتوان گفت که در میان کشورهای در حال توسعه نیز وضعیت بهتری ندارد. تئوری‌های نئوکلاسیک چنان بر محیط دانشگاه‌های کشور سایه افکنده که مجال فراگیری مبانی مکاتب دیگر اقتصادی چون نهادگرایی را نمی‌دهد. کارهای تجربی انگشت‌شماری هم که در این حوزه صورت می‌گیرد براساس علائق فردی بوده که چندان مورد توجه واقع نمی‌شوند.

تحقیق در این زمینه با مشکلاتی همراه است که از آن جمله می‌توان به درجه اعتبار داده‌های ذی‌ربط اشاره کرد چرا که نهادها مجموعه‌ای کیفی هستند که برای وارد کردن به تحلیل‌های اقتصادی نیازمند کمی شدن هستند و در این زمینه مؤسسات مختلفی در سطح بین‌المللی فعالیت دارند. آنچه که به‌عنوان پیشنهاد برای مطالعات آینده می‌توان بیان کرد،

پژوهش در حوزه مبانی نظری اقتصاد نهاد‌گرا و شناخت مفهوم و جایگاه نهادها در زندگی روزمره بشر و اقدام به شاخص‌سازی نهادی در کشور و جمع‌آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز در این زمینه و همچنین تحلیل اثر هر یک از شاخص‌های حکمرانی مانند فساد، حاکمیت قانون، ثبات سیاسی و .... به‌طور جداگانه بر عملکرد اقتصادی است.

با ورود عوامل نهادی به تحلیل‌های رشد، رنسانسی در الگوهای ذی‌ربط به وقوع پیوست چرا که این الگوها را از حالت صرف اقتصادی درآورده و مطالعات شکل بین‌رشته‌ای به‌خود گرفتند. در کنار مبانی نظری قوی مطرح شده برای این ادبیات جدید، تجربه ناموفق کشورهای مختلف که در سیاست‌های خود صرفاً به دنبال تحلیل عوامل اقتصادی رشد بودند به پذیرش این ادبیات کمک کرد. تا اینکه در دهه اخیر بسیاری از نهادهای مهم بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول کشورها را به اصلاحات نهادی تشویق می‌کنند.

نتایج به‌دست آمده از این مطالعه نشان می‌دهند که اثر دموکراسی بر رشد مثبت اما از نظر آماری غیرمعنادار است. ادبیات وسیعی که در این باره وجود دارد این اثر را مبهم برآورد می‌کند به طوری که مثبت بودن آن را ناشی از کنترل نهادهای دموکراتیک بر قدرت اجرایی و بدان‌وسیله محدود کردن کارکنان بخش عمومی برای جمع کردن ثروت شخصی و برقراری سیاست‌های غیرمردمی می‌دانند و از لحاظ اثرگذاری منفی، دموکراسی بیشتر باعث تحریک توزیع درآمد از ثروتمندان به فقرا می‌شود و ممکن است گروه‌های همسود را تقویت کند. اما باید توجه داشت، اثر دموکراسی بر رشد بیشتر به عوامل نهادی دیگر نظیر حقوق مالکیت و حقوق مدنی بستگی دارد زیرا در صورت وجود چنین نهادهایی، دموکراسی از طریق پاسخ‌گو نگه داشتن مسئولان، شفافیت در عملکرد و جریان اطلاعات و همچنین اتخاذ تصمیمات مردمی باعث بهبود عملکرد اقتصادی می‌شود. چون انتخاب دوباره مسئولان از طرف مردم منوط به عملکرد اقتصادی و سیاسی بهتر آنهاست. هر کدام از شاخص‌های ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت بوروکراسی و

اثربخشی دولت اثر مثبت و معناداری بر رشد اقتصادی دارند و این اثر بیشتر از طریق ایجاد محیطی امن و سالم برای سرمایه‌گذاری ایجاد می‌شود.

علاوه بر آزمون شاخص‌های شش‌گانه حاکمیتی، به‌طور جداگانه متوسطی از این شاخص‌ها تحت عنوان شاخص حکمرانی خوب نیز مورد آزمون واقع شد. ضریب به‌دست آمده برای این شاخص کلی مطابق پیش‌بینی مثبت و معنادار بوده و بیانگر این است که حکمرانی خوب یعنی داشتن دولتی توانمند که به وظایف حاکمیتی خود (قانونگذاری قوی و کارآمد، عدم مداخله در بازار، تولید کالاها و خدمات عمومی با کیفیت بالا و ...) به‌خوبی عمل می‌کند و باعث تشویق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی و ممانعت از فعالیت‌های ضدتولیدی نظیر رانت‌جویی، فساد و ... می‌شود.

بنابراین بعد از بررسی اهمیت اشکال مختلف نهادها بر رشد اقتصادی، به این نتیجه می‌رسیم که نهادها در کل یکی از عوامل مهم اختلاف در آمد سرانه بین کشورها هستند و به‌طور جزئی‌تر نهادهایی که باعث برقراری قانون، نظم، امنیت، ثبات سیاسی و مقررات کارا می‌شود نسبت به نهادهای دمکراتیک از درجه اهمیت بیشتری برخوردارند. از این‌رو ضروری است که کشورهای توسعه‌نیافته برای نیل به پیشرفت اقتصادی همگام با حرکت به سمت دمکراسی و ساختن نهادهای سیاسی (نظیر آزادی‌های مدنی و حقوق سیاسی) از نهادهای دیگری چون احترام به قانون، کیفیت بوروکراسی و برخی حقوق مدنی (وضعیت زندگی، قراردادهای، حقوق مالکیت و غیره) غافل نباشند.

## منابع و مأخذ

داگلاس، سی. نورث ۱۳۷۷. *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، سازمان برنامه و بودجه.

ویلی، برگستروم ۱۳۷۸. *دولت و رشد*، ترجمه علی حیاتی، سازمان برنامه و بودجه.

Acemoglu, Daron, Simon Johanson and James Robinson 2004. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth", Working paper.

Acemoglu, Daron and James A. Robinson 2001. "A Theory of Political Transitions", *American Economic Review*, Vol. 91.

Barro, R. J. 1996. *Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study*, NBER Working Paper 5698.

\_\_\_\_\_ 1999. "Determinants of Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6.

\_\_\_\_\_ 2000. *Rule of Law, Democracy and Economic Performance*, index of Economic Freedom, Ch 2, 31-49, [http://www.heritage.org/research/features/index/ChapterPDFs/2000\\_Chapter\\_2.p](http://www.heritage.org/research/features/index/ChapterPDFs/2000_Chapter_2.p)

Bennedsen, Morten, Malchow-moller and Vinten Fredrik 2005. "Institutions and Growth a Literature Survey", Center for Economic and Business Research (CEBR).

Butkiewicz, L. James and Yanikkaya 2006. "Institutional Quality and Economic Growth: Maintenance of the Rule of Law or Democratic Institutions, or Both?", *Journal of Economic Modeling*, Vol. 23, Available Online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

Easterly, William, and Mirvat Sewadeh 2002. "Global Development Network Growth Database", on the World Bank web site. <http://www.worldbank.org/research/growth/>

Fosu 2001. "Political Instability and Economic Growth in Developing Economies: Some Specification Empirics", *Economics letters*, Vol. 70, [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

Freedom House 2006. Freedom IN THE world. <http://freedomhouse.org/ratings/index.htm>

Gagliadi, Francesca 2007. "Institutions and Economic Change: A Critical Survey of the New Institutional Approaches and Empirical Evidence", *The Journal of Socio-Economics*, [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

Glaeser, L. Edward, Rafael La Porta, Florenico Lopez-de-Silanes and Andrei Sshleifer 2004. "Do Institutions Cause Growth?", Working Paper.

Gurr and Marshal 2000. The Polity IV Data Set. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>



- Hali, Edison and Nicola Spat for 2004. Growth and Institutions. Ch 3, 95-128
- Hall, Robert E. and I. Jones Charles 1999. "Why Do Some Countries Produce So much more Output per Worker than others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114.
- Jalilian, Hossein, Colin Kirkpatrick and David Parker 2006. "The Impact of Regulation on Economic Growth in developing Countries: A Cross- Country Analysis", *World Development*, Vol. 35, No. 1.
- Janine, Aron 2000. "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 1.
- Kauffman, D., A. Kraay and M. Mastruzzi 2006. "Governance matters V: Governance indicators for 1996–2005". World Bank [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Synthesis\\_GovMatters\\_IV.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Synthesis_GovMatters_IV.pdf).
- Knack, Stephen, Philip Keefer 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, Vol. 7.
- Lipset, S. M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, Vol. 53.
- Matsuo, Hiroshi 2006. *The Rule of Law and Economic Development: A Cause or a Result?*
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110.
- Polterovich, Victor and Popov Vladimir 2006. Democratization, quality of institutions and economic growth. Working paper.
- Romer, Paul M. 1990. "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, Vol. 98.
- Summers, Robert, and Heston, Alan. "The Penn World Table (Mark 6.2): An Expanded Set of International Comparisons", [www.nber.org](http://www.nber.org).
- Tavares, Jose and Wacziarg Romain 2001. "How Democracy Affects growth", *European Economic Review*, Vol. 45, 1341- 1378. [www.elsevier.com/locate/econbase](http://www.elsevier.com/locate/econbase).
- Vijayaraghavan, Maya and Ward A. William 2005. Institutions and Economic Growth: Empirical Evidence from a Cross- National Analysis. NBER Working Paper.



# رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر گسترش قاچاق در ایران با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی

علیرضا رجبی‌پور میبیدی\*

جرانم اقتصادی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین جرانم به‌شمار می‌روند. در این میان قاچاق کالا، به‌عنوان هسته اصلی جرانم اقتصادی، نقشی اساسی در گسترش ناامنی اقتصادی، اجتماعی و اخلاقی در کشور ایفا می‌کند. واژه قاچاق، یعنی گریزانیدن و عملی است که برخلاف قانون به‌صورت پنهانی انجام می‌شود. در اصطلاح گمرک، قاچاق یعنی گریزانیدن کالا از پرداخت مالیات و عوارض به دولت و یا فراری دادن کالا از شمول مقررات دولتی و نقل و انتقال و خرید و فروش آن به‌طور غیرمجاز. تجمل‌گرایی، جذابیت کالای خارجی، ارتباطات ماهواره‌ای و سایر عوامل سبب شده میل و اشتیاق مردم به کالای وارداتی زیاد شود و سوداگران اقتصادی که حرفه قاچاق را آسان و کم‌هزینه می‌بینند، تمام سرمایه‌های خود را در این راه به‌کار بندند. در این خصوص کارشناسان عوامل و ریشه‌های مختلفی را به‌عنوان علل قاچاق مطرح کرده‌اند و هدف از این پژوهش نیز رتبه‌بندی این عوامل با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتب فازی بوده است. نتایج حاکی است که عوامل وضعیت اقتصادی کشور و قوانین موجود از لحاظ اولویت و تأثیرگذاری بر گسترش قاچاق در بالاترین سطح قرار دارند.

**کلیدواژه‌ها: قاچاق؛ علل پیدایش قاچاق؛ راهکارهای مبارزه؛ فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی**

---

\* کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی و مدرس دانشگاه یزد؛

## مقدمه

امروزه یکی از عوامل مؤثر بر رشد و توسعه اقتصادی موضوع تجارت آزاد و توجه به بازاریابی و جذب مشتری است؛ به طوری که بسیاری از دولت‌ها دادوستد در عرصه بین‌المللی را در مرکز سیاست‌های کلان اقتصادی خود قرار داده‌اند. اما این فعالیت‌ها همواره در معرض خطرهای آسیب‌های جدی قرار داشته و دارند. اگر در گذشته‌های دور مشکل راهزنی و ناامنی راه‌ها و آب‌ها بر سر راه کاروان‌ها و کشتی‌های تجاری بود، امروزه پدیده قاچاق به عنوان تهدیدی جدی بر سر راه تجارت آزاد قرار دارد. هرچند این پدیده منحصر به ایران نیست، اما این مسئله در کشور ما به دلیل شرایط خاص جغرافیایی و نیز نبود شرایط باثبات در کشورهای همسایه، بسیار قابل توجه است. قاچاق کالا در واقع پدیده‌ای است که هزینه‌های آشکار و پنهان بسیاری بر اقتصاد کشور تحمیل کرده است و موجبات تهدید صنایع را فراهم می‌کند که برای نمونه بیکاری و اشتغال کاذب از تبعات رایج قاچاق در جامعه است. همچنین این پدیده مخرب، دولت را از بسیاری درآمدهایش نظیر حقوق گمرکی، سود بازرگانی و در واقع حقوق ورودی محروم کرده و در نهایت باعث عدم تعادل درآمدها و هزینه‌های دولت می‌شود. آنچه نمی‌توان انکار کرد اینکه اغلب موارد، کالاهای خارجی‌ای که به هر طریقی وارد کشور می‌شوند از لحاظ کیفیت و نوع بسته‌بندی و هزینه‌های تمام شده توان رقابت را از بسیاری کالاهای داخلی گرفته است. از طرفی می‌توان گفت که بی‌ رغبت بودن مردم به خرید کالاهای ساخت داخل یکی از معضلات فرهنگی است. بنابراین کنترل قاچاق کالا و کاهش دادن این پدیده ناهنجار اقتصادی به دلیل سود سرشار و بادآورده‌اش، به خصوص در شرایط تورم و بیکاری کشور، از مشکلاتی است که به مطالعه و بررسی کارشناسی و فرهنگی وسیعی نیاز دارد. به طور خلاصه می‌توان تبعات و آثار قاچاق کالا را مواردی همچون کاهش درآمدهای گمرکی و مالیاتی کشور، جایگزینی کالاهای خارجی به جای تولیدات داخلی، تضعیف تولیدکنندگان و در نتیجه کاهش تولیدات داخلی، ایجاد مشاغل کاذب، ایجاد تورم در کشور، عدم

سرمایه‌گذاری (به واسطه سود بیشتر قاچاق)، فساد اداری و خصوصاً کاهش اشتغال عنوان کرد. همان‌طور که عنوان شد قاچاق کالا سبب کاهش تولید و سودآوری بنگاه‌های تولیدی شده و تهدیدی جدی برای اشتغال است. عدم توجه به موضوع واردات کالای قاچاق، موجب می‌شود تا ساختار تولید کشور در هم پیچیده شود و کارخانه‌های تولیدی و صنعتی نتوانند در مقابل سیل واردات دوام آورند. قاچاق کالا براساس برخی آمارهای منتشر شده، مشکل بیکاری بیش از ۳ میلیون جوان جویای کار است. در حال حاضر کمتر خانواده‌ای است که با مشکل اشتغال جوانان خود مواجه نباشد. برخی بررسی‌ها نشان می‌دهد که هر ۷ هزار دلار واردات قاچاق، یک فرصت شغلی برای جوانان ایرانی را از بین می‌برد. حدود ۶ میلیارد دلار واردات، سالیانه حدود ۸۵۰ هزار فرصت شغلی مستقیم و در مجموع بیش از یک میلیون فرصت شغلی مستقیم و غیرمستقیم را از فرزندان این مرز و بوم می‌گیرد، به طوری که قاچاق کالا بیش از یک میلیون بیکار را به جامعه تحمیل کرده است. نتیجه حاصل از قاچاق کالا، بیکار و خانه‌نشین شدن جوانان و فارغ‌التحصیلان است و این در حالی است که کشورمان به بازار مصرف کالاهای خارجی تبدیل شده است و عملاً فرصت‌های اشتغال‌زایی، سرمایه‌گذاری، تولید و راه‌اندازی صنایع را از جوانان بازستانده‌ایم.

ورود بی‌رویه کالاهای قاچاق ضربات زیادی به اقتصاد کشور وارد می‌کند از جمله تعطیلی کارخانجات و کارگاه‌های تولیدی کشور به دلیل ورود کالاهای بی‌کیفیت و ارزان. مبارزه با قاچاق کالا را می‌توان مبارزه با شیخون فرهنگی و تروریست اقتصادی دانست. هدف این شیخون، از بین بردن خلوص یک آیین و تمدن و وارد کردن تمدن بیگانه غربی، تجمل‌گرایی، مصرف‌گرایی و هدایت به سوی استفاده از کالاهای خارجی است. خرید و مصرف کالای خارجی، بیکاری کارگر ایرانی و تعطیلی انبوه کارخانجات را به همراه دارد. قاچاق کالا موجب کاهش تولیدات داخلی و در نتیجه افزایش میزان بیکاری می‌شود و این امر تأثیر نامطلوبی بر تولید ناخالص داخلی می‌گذارد. قاچاق همچنین باعث می‌شود انگیزه سرمایه‌گذاری مولد اقتصادی کاهش یابد، در نتیجه سرمایه به جای اینکه در

امور مولد اقتصادی به کار افتد و باعث تولید و اشتغال شود، به‌سوی قاچاق منحرف و به‌این ترتیب بخشی از منافع در دسترس جامعه از چرخه اقتصاد مولد خارج می‌شود. سرمایه‌گذاری در امور تولیدی کلید رونق فعالیت‌های اقتصادی، رشد تولید ناخالص داخلی، افزایش اشتغال، رشد درآمد سرانه و ... است. رواج قاچاق کالا سرمایه‌گذاری در امور تولیدی و اشتغال‌زا را کاهش می‌دهد؛ در نتیجه زمینه اشتغال افراد و نیز تولیدات ملی و داخلی کاهش می‌یابد که به کاهش درآمد سرانه و به تبع آن گسترش بیش‌ازپیش فقر در جامعه منجر می‌شود، هرچند درآمدهای کلان و بادآورده نیز از این رهگذر نصیب قاچاقچیان می‌شود. گسترش قاچاق می‌تواند بر قیمت‌های بازار داخلی تأثیرات نامطلوبی به‌جا گذارد، زیرا تقاضای کل را افزایش می‌دهد و با محدودیت عرضه کالا به بازار، سطح قیمت‌ها و فشارهای تورمی را افزایش خواهد داد و در نهایت دشواری‌هایی را برای جامعه به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر در تأمین نیازهای اساسی‌شان به‌وجود می‌آورد.

درمجموع می‌توان بیان داشت بیکاری و فقر مهم‌ترین پیامد قاچاق کالا است که به نوعی در کاهش ضریب امنیت در جامعه نیز مؤثر است. حمایت دولت از تولیدات داخلی و همچنین تعیین قیمت مناسب و ارائه یارانه به مراکز تولید می‌تواند تا اندازه‌ای نقش مهمی در جلوگیری از قاچاق کالا چه در صادرات و چه در واردات داشته باشد. همچنین باید اذعان داشت که بیکاری و فقر که نتیجه‌ای جز اعتیاد و افزایش جرائم ندارد، نه تنها امنیت اقتصادی مردم، بلکه امنیت اجتماعی آنها را نیز متزلزل می‌کند. دولت با فراهم کردن نیازهای مردم به‌وسیله تولیدات داخلی می‌تواند از ورود کالاهای خارجی و وارداتی جلوگیری کند و این امر نه تنها باعث توسعه اقتصادی کشور می‌شود بلکه استقلال کشور، افزایش نقدینگی و کاهش تورم را نیز دربرمی‌گیرد. در هر حال پیشگیری بهتر از درمان است و درخصوص پدیده قاچاق کالا هم می‌توان پیشگیری کرد و این از وظایف مهم دولت است که با حمایت از مراکز تولیدی کشور از ورود بسیاری از اقلام و کالاهای خارجی به کشور جلوگیری می‌کند (ایرانمنش، ۱۳۸۶).

برحسب فرمان مقام معظم رهبری درخصوص مبارزه با قاچاق کالا و ارز به همه دستگاه‌هایی که به‌نحوی می‌توانند در امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز سهیم باشند، امر شده سهم خود را در این مبارزه به‌خوبی ایفا کنند و پدیده قاچاق را بیش از مبادی ورود تا محل عرضه آن در بازار جنس قاچاق، آماج اقدامات مبارزه‌ای قرار دهند. تولیدکنندگان نیز باید با ارائه کیفیت برتر و قیمت پایین‌تر سبب بی‌ رغبتی مشتریان به کالاهای خارجی شوند. جوانان در مبارزه با قاچاق می‌توانند بسیار مؤثر عمل کنند؛ چرا که هنوز دیدی حریص و مادی پیدا نکرده‌اند. خرید جنس ایرانی درحقیقت سرمایه‌گذاری برای اشتغال خودمان است. قرار دادن مصرف کالای ایرانی به‌عنوان یک اصل، تولید آن را افزایش می‌دهد و ازسوی دیگر چون در معرض رقابت با کالاهای خارجی قرار می‌گیرد به‌سمت کیفی شدن نیز می‌رود. ازاین‌رو با توجه به اهمیت بحث قاچاق در این مقاله ضمن ارائه تعاریفی از آن به بررسی اشکال و ریشه‌های اصلی قاچاق و رتبه‌بندی این علل از دید کارشناسان پرداخته شده است.

## ۱ ادبیات پژوهش

### ۱-۱ تعریف قاچاق

معمولاً دولت‌ها نوع، مقدار و نحوه ورود و خروج مواد و کالاهایی که صادرات و وارداتشان بلامانع است را مشخص می‌کنند و تجارت در محدوده این قواعد و مقررات، قانونی و مجاز شمرده می‌شود. وضع این مقررات و قوانین تابع سیاست خارجی هر کشور است و دولت‌ها می‌کوشند معاهدات تجاری را به‌گونه‌ای تنظیم کنند که بیشترین سود را برای آنها دربرداشته و با سیاست خارجی آنان همسو باشد. در همین مسیر دولت‌ها به تأسیس گمرک در کشورشان اقدام می‌کنند تا با این وسیله ورود و خروج کالاها کنترل شود. کالاهایی که خارج از چارچوب این مقررات وارد و یا خارج شوند، کالای قاچاق تلقی می‌گردند و عامل به آن نیز مجرم شناخته می‌شود، به‌طوری که مسئله قاچاق در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشکل بزرگ اقتصادی محسوب می‌شود (Bhagwati and Hansen, 1973). به‌عبارت‌دیگر قاچاق

عبارت است از حمل و نقل غیرقانونی افراد یا کالا به داخل و یا خارج یک کشور یا ناحیه، که با هدف فرار از مالیات و عوارض معمول صورت می‌پذیرد. در راستای تشریح واژه قاچاق لازم به ذکر است که قاچاق، کلمه‌ای ترکیبی است و به معنای گریزانیدن و عملی است که برخلاف قانون به صورت پنهانی انجام می‌شود. در اصطلاح گمرک منظور از قاچاق عبارت است از گریزانیدن کالا از پرداخت مالیات و عوارض به دولت و یا فرار از شمول مقررات دولتی، نقل و انتقال و خرید و فروش کالا به شکل غیرمجاز و ممنوع. در عمل قاچاق، قوانین و مقررات جاری نقض می‌شوند که بر این اساس قانونگذار، مرتکبان آن را مستحق مجازات می‌داند (پژویان و مداح، ۱۳۸۵). طبق ماده (۲۹) قانون امور گمرکی موارد مشروحه زیر قاچاق محسوب می‌شوند (وبسایت حوزه نظارت بر گمرکات آذربایجان غربی):

- وارد کردن کالا به کشور یا خارج کردن کالا از کشور به ترتیب غیرمجاز مگر آنکه کالای مزبور در موقع ورود یا صدور ممنوع یا غیرمجاز یا مجاز مشروط نبوده و از حق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض بخشوده باشد؛
- خارج نکردن وسائط نقلیه و یا کالایی که به‌عنوان ورود موقت یا ترانزیت خارجی وارد کشور شده به استناد اسناد خلاف واقع مبنی بر خروج وسائط نقلیه و کالا؛
- بیرون بردن کالای تجاری از گمرک بدون تسلیم اظهارنامه و پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض خواه عمل در حین خروج از گمرک یا بعد از خروج کشف شود. هرگاه خارج‌کننده غیر از صاحب مال یا نماینده قانونی او باشد گمرک عین کالا و در صورت نبودن کالا بهای آن را که از مرتکب گرفته می‌شود پس از دریافت حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض مقرر به صاحب کالا مسترد می‌دارد و مرتکب طبق مقررات کیفری تعقیب خواهد شد؛
- تعویض کالای ترانزیت خارجی یا برداشتن از آن؛
- اظهار کردن کالای ممنوع‌الورود یا غیرمجاز تحت عنوان کالای مجاز یا مجاز مشروط با نام دیگر؛
- وجود کالای اظهار نشده ضمن کالای اظهار شده به‌استثنای مواردی که کالای



مزبور از نوع مجاز بوده و مأخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض آن بیشتر از مأخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض کالای اظهار شده نباشد. کالای اظهار نشده ضمن کالای ترانزیتی اعم از اینکه کالای مزبور مجاز یا مشروط و یا ممنوع باشد مشمول این بند خواهد بود؛

● خارج نکردن یا وارد نکردن کالایی که ورود یا صدور قطعی آن ممنوع یا مشروط باشد ظرف مهلت مقرر از کشور یا به کشور که به‌عنوان ترانزیت خارجی یا ورود موقت یا کابوتاژ<sup>۱</sup> یا خروج موقت یا مرجوعی اظهار شده باشد جز در مواردی که ثابت شود در عدم خروج یا ورود کالا سوءنیتی نبوده است؛

● اظهار کردن کالای مجاز تحت عنوان کالای مجاز دیگری که حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض آن کمتر است با نام دیگر و با استفاده از اسناد خلاف واقع؛

● بیرون بردن کالا از گمرک با استفاده از شمول معافیت با تسلیم اظهارنامه خلاف یا اسناد خلاف واقع؛

● اظهار خلاف راجع به کمیت و کیفیت کالای صادراتی به‌نحوی که منجر به خروج غیرقانونی ارز از کشور گردد.

برای تعریف قاچاق باید به منابعی به‌غیر از قوانین و مقررات ذی‌ربط نیز رجوع کرد که در این زمینه با مطالعه تطبیقی فرهنگ‌نامه‌ها، نظریات کارشناسان و ملاحظه مصداق‌های قاچاق در قوانین داخلی تعریف ذیل از قاچاق استنباط می‌شود: «هرگونه فرار از نظارت گمرکی یا انجام فعالیت ناقض قانون خاص محدودکننده» قاچاق نام دارد (پژویان و مداح، ۱۳۸۵). به‌عبارت‌دیگر، قاچاق عبارت است از مجموعه فعالیت‌های اقتصادی، در بخش‌های تولیدی و خدمات، توسط شهروندانی که کوشش می‌کنند خارج از مقررات و چارچوب‌های تعیین شده برای اقتصاد رسمی، به‌منظور کسب درآمد بیشتر، نیازهای خود را تأمین کنند (شکیبایی و احمدی، ۱۳۸۷). در مجموع می‌توان بیان داشت کالای قاچاق

عبارت است از کالایی که بدون انجام تشریفات گمرکی وارد کشور شود. به تعبیری وارد کردن کالا به کشور یا خارج کردن کالا از کشور به شکل غیرمجاز را شامل می‌شود. بنابراین واردات و صادرات کالا از راه‌های مختلفی انجام می‌گیرد که مجراهای قانونی آن تجاری، همراه مسافر، مناطق آزاد تجاری، بازارچه‌های مشترک مرزی، پیله‌وری و مرزنشینان است، اما ورود کالای قاچاق از راه‌های غیرمجازی بوده که لازم است نسبت به مسدود کردن آن اقدام شود. از آنجایی که واردات کالاهای ساخت خارج مقررات خاصی دارد و ورود بعضی از کالاها به صورت تجاری یا غیرمجاز بوده یا تسهیلات ورود برای آنها وجود ندارد، ورود این قبیل اقلام به صورت قاچاق صورت می‌گیرد (عباس‌زاده، ۱۳۸۷).

## ۱-۲ انواع قاچاق

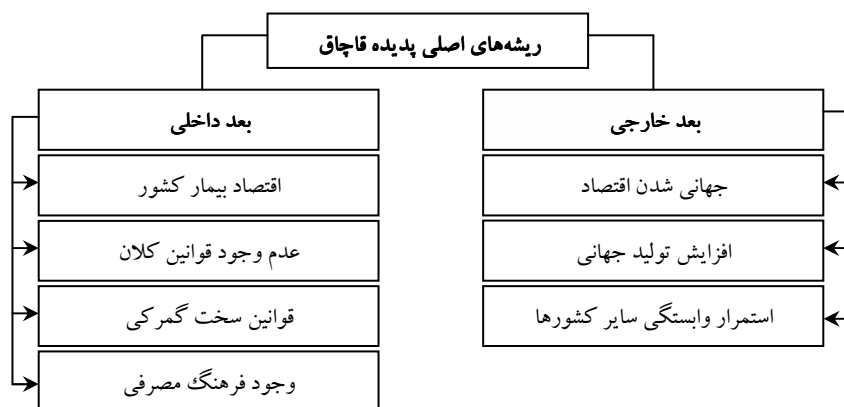
عموماً قاچاق کالا به سه طریق صورت می‌پذیرد. مورد اول از طریق کسانی است که تحت عنوان مسافر به کشور وارد یا خارج می‌شوند، یعنی مسافرانی که به فعالیت غیرمولد اقتصادی اشتغال دارند و در عمل به گونه‌ای فعالیت می‌کنند که می‌توان آن را در راستای قاچاق کالا تعریف کرد. به هر حال مسافرت از اموری است که در زندگی اجتماعی افراد رخ می‌دهد و تا زمانی که به منظور تفریح و انجام کارهای ضروری همچون درمان، تحصیل و ... باشد، مشکل خاصی ندارد، اما کار زمانی گره می‌خورد که مسافران، قصد و هدفی جز همراه داشتن کالا برای فروش با قیمت‌های بالا را نداشته باشند. این مسافران از هر طریق ممکن، می‌خواهند کالاهایی مثل طلا، فرش، خشکبار و ... را بیشتر از حد مجاز با خود خارج کرده و یا محصولاتی همچون وسایل صوتی، تصویری و ... را وارد کنند که این موضوع کاملاً در جهت خلاف سیاست‌های بازرگانی کشور قرار دارد و بایستی با آن برخورد کرد. تنها راه ورود کالاهای قاچاق به کشور مبادی ورودی و خروجی است، در چنین مکان‌هایی نهادی به نام گمرک وجود دارد که در حقیقت پل ارتباطی میان سیاست‌های مالی و بازرگانی دولت را در مبادی ورودی و خروجی کالای همراه مسافر برعهده دارد و برای تسهیل در امور تجاری

و رعایت حال مسافران قوانین ورود و خروج کالای همراه مسافر را اعلام کرده است. مورد دوم که حجم بسیار گسترده‌ای از قاچاق را نیز دربرمی‌گیرد، وجود اسکله‌های غیرقانونی است. امروزه مسئولان، متصدیان امور، متخصصان و غیره همگی به‌وجود اسکله‌های غیرقانونی، که حجم بسیار بالای قاچاق کالا از این طریق وارد یا خارج می‌شود، اذعان دارند و در نهایت مورد سوم از اشکال قاچاق مرزهای کشور است. اما این واقعیت مبرهن است که اکثر کالاهایی که به‌صورت قاچاق وارد کشور می‌شوند (صرف‌نظر از مبادی ورود و چگونگی قاچاق کالاها) بنا به دلایل ذیل شامل کالاهای مصرفی‌اند:

اول، براساس تجارت و مشاهدات عینی و نظریات کارشناسی سازمان‌های ذی‌ربط، مسافرانی که به کشور وارد می‌شوند همراه خود کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای نمی‌آورند. دوم، ورود کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای با موانعی روبه‌روست زیرا واحدهای تولیدی که می‌توانند از این کالاها در فرایند تولید استفاده کنند با مسائلی چون رعایت استاندارد، انجام آزمایشات کنترل کیفیت، نگهداری حساب و ... مواجه‌اند، سوم، مقررات مربوط به واردات و صادرات کشور در سال‌های گذشته برای ورود کالاهای مصرفی به کشور موانع بیشتری در مقایسه با واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای وضع کرده است که انگیزه واردات رسمی این کالاها را به‌صورت منفی متأثر ساخته است. چهارم، مشاهدات عینی از بازارهای مصرف داخلی مؤید فراوانی ورود کالاهای مصرفی به‌صورت قاچاق و عرضه آنها در فروشگاه‌های داخلی است، به‌طوری‌که با توجه به مطالب قبلی میزان واردات غیرقانونی (قاچاق) کالاهای مصرفی حدود ۱/۵ برابر واردات رسمی کالاهای مصرفی بوده و همچنین سهم واردات رسمی کالاهای مصرفی در ترکیب واردات رسمی کشور کمترین مقدار را به‌خود اختصاص داده است. واردات قاچاق کالاهای مصرفی آثار نامطلوبی بر اقتصاد کشور به‌جای می‌گذارد که اهم این آثار پیش از این بررسی شد؛ علاوه‌بر موارد مذکور اگرچه وضع مصوبات قانونی طی یکی دو سال گذشته با هدف کاهش فعالیت‌های قاچاق بوده است، اما اجرای این مصوبات در عمل با برخی از مشکلات روبه‌رو بوده است.

## ۱-۳ ریشه‌های اصلی پدیده قاچاق

همان‌گونه که شکل ۱ نیز نشان می‌دهد، ریشه‌های اصلی پدیده قاچاق را می‌توان در دو بعد داخلی و خارجی جست‌وجو کرد. مهم‌ترین عوامل داخلی این پدیده عبارت‌اند از: اقتصاد بیمار کشور، عدم وجود قوانین جامع و کلان در امر مبارزه با قاچاق، وجود قوانین سخت گمرکی و وجود فرهنگ مصرفی و وابسته. مهم‌ترین عوامل خارجی این پدیده نیز جهانی شدن اقتصاد، افزایش تولید جهانی و تلاش کشورهای توسعه‌یافته در کنترل و استمرار وابستگی سایر کشورهاست (لشنی پارسا، ۱۳۸۷).



منبع: لشنی پارسا، ۱۳۸۷.

## شکل ۱ ریشه‌های اصلی پدیده قاچاق

همچنین می‌توان سایر دلایل قاچاق را شامل مواردی همچون وجود محدودیت‌هایی در قوانین و مقررات واردات و صادرات، وجود منفعت فراوان حاصل از قاچاق کالا، عدم اشتغال کافی، سریع و سهل‌الوصول بودن منفعت حاصل از قاچاق کالا، تقاضای بازار داخلی، پایین بودن کیفیت کالاهای داخلی و عدم رقابت با کالاهای خارجی و عدم کنترل کافی در مرزها دانست.

## ۲ سؤال پژوهش

از آنجا که کارشناسان عوامل و ریشه‌های مختلفی را به‌عنوان علل قاچاق مطرح کرده‌اند، با تعیین اولویت و اهمیت عوامل و سرمایه‌گذاری بیشتر بر روی عوامل با اولویت بالا، بدیهی است که مسئولان امر، بیش‌ازپیش به اهداف والای خود در این زمینه نائل خواهند آمد. از این‌رو هدف از این پژوهش رتبه‌بندی این عوامل با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتب فازی بوده است. به عبارت بهتر سؤال اساسی این تحقیق این‌گونه مطرح شده است که رتبه‌بندی مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر گسترش قاچاق از دیدگاه کارشناسان چگونه است؟

## ۳ متدولوژی پژوهش

### ۳-۱ تکنیک فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی

این روش توسط فردی عراقی‌الاصول به نام توماس ال. ساعتی<sup>۱</sup> در دهه ۱۹۷۰ پیشنهاد شد. این روش مانند آنچه در مغز انسان انجام می‌شود، به تجزیه و تحلیل مسائل می‌پردازد. این تکنیک تصمیم‌گیرندگان را قادر می‌سازد تا آثار متقابل و هم‌زمان بسیاری از وضعیت‌های پیچیده و نامعین را تعیین کنند. این فرایند، تصمیم‌گیرندگان را یاری می‌کند تا اولویت‌ها را براساس اهداف، دانش و تجربه خود تنظیم کنند؛ به نحوی که احساسات و قضاوت‌های خود را به‌طور کامل در نظر گیرند. روش تصمیم‌گیری سلسله‌مراتبی به دلیل قابلیت‌ها و ویژگی‌های متعدد از پرکاربردترین روش‌های حل مسائل است. برخی از این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

- تجزیه مسائل بزرگ و پیچیده به سطوح و عناصر مختلف از طریق ساختار رده‌ای؛
- سادگی مدل و در واقع عدم نیاز به دانش مهندسی پیشرفته؛
- عدم نیاز به تهیه و تشکیل ماتریس تصمیم‌گیری (اندازه‌گیری شاخص‌ها)؛
- مدل کردن توأمان معیارهای کمی و کیفی؛

---

1. Thomas L. Saaty

● به کارگیری احساسات و افکار تصمیم‌گیرنده<sup>۱</sup> و ...

تکنیک فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی ارتباط هر عنصر با سایر عناصر در ساختار رده‌ای و در سطوح مختلف مشخص شده است و ارتباط هدف اصلی موجود در مسئله با پایین‌ترین رده موجود از سلسله‌مراتب تشکیل شده دقیقاً روشن می‌شود. اولین قدم در این روش تشکیل سطوح و عناصر تصمیم‌گیری است، به طوری که هدف تصمیم‌گیری، شاخص‌ها (معیارها) و گزینه‌ها به صورت سلسله‌مراتبی نوشته می‌شوند. سطح اول در واقع همان هدف اصلی است که در بالاترین سطح که معروف به سطح هدف است قرار دارد و هدف تصمیم‌گیری را مشخص می‌سازد. سطح یا سطوح میانی همان معیارها و شاخص‌ها هستند که بعد از سطح هدف قرار می‌گیرند. سطح آخر مربوط به گزینه‌هاست. در این ساختار باید توجه داشت که هر عنصر در هر سطح فقط به کلیه عناصری در سطح پایین‌تر که به آن ارتباط دارد متصل است و به عناصری که به آن عنصر ارتباطی ندارند متصل نیستند. شرط اساسی استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی، استفاده از طیفی دوقطبی برای ارزیابی زوجی به شرح ذیل است.

جدول ۱ مقایسه شاخص‌های کمی و کیفی در تکنیک فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی

شاخص کمی	شاخص کیفی
۱	یکسان
۲	یکسان تا نسبتاً برتر
۳	نسبتاً برتر
۴	نسبتاً تا قویاً برتر
۵	قویاً برتر
۶	قویاً تا بسیار قوی برتر
۷	بسیار قوی برتر

جدول ۱ مقایسه شاخص‌های کمی و کیفی در تکنیک فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی

شاخص کیفی	شاخص کمی
بسیار قوی تا کاملاً برتر	۸
کاملاً برتر	۹

### ۳-۲ فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی گروهی

ممکن است در یک تصمیم‌گیری به‌جای یک تصمیم‌گیرنده چندین تصمیم‌گیرنده باشد که نظرهای همگی آنها باید در ماتریس مقایسه ملحوظ شود، در این موارد برای تصمیم‌گیری گروهی می‌توان از میانگین هندسی برای عناصر ماتریس مقایسه استفاده کرد،

$$a_{ij} = \left( \prod_{i=1}^k a'_{ij} \right)^{1/k}; i = 1, \dots, k$$

یعنی: (k تعداد DMهاست)، چنانچه هر تصمیم‌گیرنده با

توجه به تخصص و مقامش لازم باشد تأثیر بیشتری بر آرا داشته باشد، می‌توان وزنی (w) به

$$a'_{ij} = \left( \prod_{i=1}^k (a'_{ij})^{w_i} \right)^{\frac{1}{\sum_i w_i}}; i = 1, \dots, k$$

نظریات او داد که نتیجتاً از این رابطه استفاده می‌شود:

نظرهای تصمیم‌گیرنده‌های مختلف بهتر است زمانی وارد محاسبات گروهی شود که نرخ ناسازگاری نظریات هر تصمیم‌گیرنده کمتر از ۰/۱ باشد (خادمی، ۱۳۸۴). به‌هرحال، برای حل مسائل تصمیم‌گیری از طریق تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی، باید مسئله را به‌دقت و با همه جزئیات، تعریف و تبیین و جزئیات آن را به‌صورت ساختار سلسله‌مراتبی ترسیم کرد.

### ۳-۳ فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی به روش آنالیز توسعه Chang

این روش از سایر روش‌های فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی ساده‌تر بوده و در ضمن با روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی کلاسیک مشابه است. پیش از بیان الگوریتم فرایند تحلیل

سلسله‌مراتبی فازی به روش آنالیز توسعه Chang می‌پردازیم:

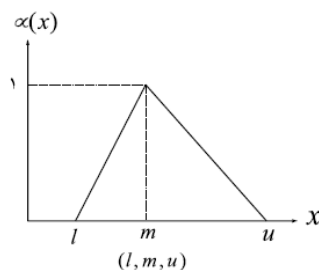
### ۳-۴ روش آنالیز توسعه Chang

چنانچه  $X = \{x_1, x_2, \dots, x_n\}$  مجموعه اهداف و  $U = \{u_1, u_2, \dots, u_m\}$  مجموعه آرمان‌ها باشد، آن‌گاه طبق روش آنالیز توسعه Chang، با لحاظ هر هدف، آنالیز توسعه را می‌توان برای هر یک از آرمان‌ها انجام داد. بنابراین می‌توان به صورت ذیل،  $m$  مقدار آنالیز توسعه برای هر هدف داشت:

$$M_{g_i}^1, M_{g_i}^2, \dots, M_{g_i}^m \quad \text{where } i = 1, 2, \dots, n$$

	آرمان ۱	آرمان ۲	...	آرمان $m$
هدف ۱	$M_{g_1}^1$	$M_{g_1}^2$	...	$M_{g_1}^m$
هدف ۲	$M_{g_2}^1$	$M_{g_2}^2$	...	$M_{g_2}^m$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
هدف $n$	$M_{g_n}^1$	$M_{g_n}^2$	...	$M_{g_n}^m$

که تمام  $M_{g_i}^j$  ها عدد فازی مثلثی هستند و به صورت  $(l, m, u)$  بیان می‌شوند. شکل ذیل یک عدد فازی مثلثی را نشان می‌دهد.



نمایش عدد فازی مثلثی

حال می‌توان مراحل آنالیز توسعه Chang را به صورت زیر بیان کرد:

گام اول: به دست آوردن بسط مرکب فازی برای هر هدف، اگر  $M_{g_i}^1, M_{g_i}^2, \dots, M_{g_i}^m$



مقادیر آنالیز توسعه آمین هدف به‌ازای  $m$  آرمان باشد، آن‌گاه بسط مرکب فازی  $m$  آرمان برای آمین هدف، به‌صورت زیر تعریف می‌شود:

$$S_i = \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j \otimes \left[ \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j \right]^{-1}$$

چنانچه  $M_{g_i}^j = (l_{ij}, m_{ij}, u_{ij})$  باشد، آن‌گاه  $\sum_{j=1}^m M_{g_i}^j$  به‌وسیله عملگر جمع فازی روی آنالیز توسعه  $m$  آرمان به‌صورت زیر قابل تعریف است:

$$\begin{aligned} \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j &= (l_{i1}, m_{i1}, u_{i1}) \oplus (l_{i2}, m_{i2}, u_{i2}) \oplus \dots \oplus (l_{im}, m_{im}, u_{im}) \\ &= \left( \sum_{j=1}^m l_{ij}, \sum_{j=1}^m m_{ij}, \sum_{j=1}^m u_{ij} \right) = (l'_i, m'_i, u'_i) \end{aligned}$$

همچنین برای به‌دست آوردن  $\left[ \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j \right]^{-1}$  با اعمال عملگر جمع فازی، خواهیم داشت:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j &= \sum_{i=1}^n \left( \sum_{j=1}^m l_{ij}, \sum_{j=1}^m m_{ij}, \sum_{j=1}^m u_{ij} \right) = \left( \sum_{i=1}^n l'_i, \sum_{i=1}^n m'_i, \sum_{i=1}^n u'_i \right) \\ \left( \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j \right)^{-1} &= \left( \frac{1}{\sum_{i=1}^n l'_i}, \frac{1}{\sum_{i=1}^n m'_i}, \frac{1}{\sum_{i=1}^n u'_i} \right) \end{aligned}$$

بنابراین

$$\begin{aligned} S_i &= \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j \otimes \left( \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m M_{g_i}^j \right)^{-1} \\ &= (l'_i, m'_i, u'_i) \otimes \left( \frac{1}{\sum_{i=1}^n l'_i}, \frac{1}{\sum_{i=1}^n m'_i}, \frac{1}{\sum_{i=1}^n u'_i} \right) = \left( \frac{l'_i}{\sum_{i=1}^n l'_i}, \frac{m'_i}{\sum_{i=1}^n m'_i}, \frac{u'_i}{\sum_{i=1}^n u'_i} \right) = (l_i, m_i, u_i) \end{aligned}$$

گام دوم: محاسبه درجه ارجحیت (درجه امکان‌پذیری)  $S_i$  بر  $S_k$  چنانچه  $S_i = (l_i, m_i, u_i)$  و  $S_k = (l_k, m_k, u_k)$  باشد، آن‌گاه درجه ارجحیت  $S_i$  بر  $S_k$  که

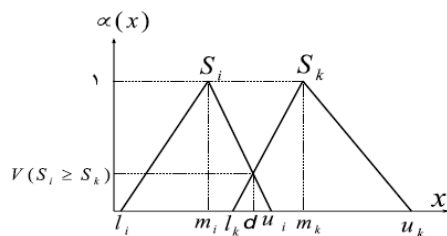
با  $V(S_i \geq S_k)$  نمایش داده می‌شود، به‌صورت زیر تعریف می‌شود:

$$V(S_i \geq S_k) = \sup_{x \geq y} (\min\{\alpha_{S_i}(x), \alpha_{S_k}(y)\})$$

که برای اعداد فازی مثلثی معادل با رابطه زیر است:

$$V(S_i \geq S_k) = \alpha_{S_i}(d) = \begin{cases} 1 & \text{if } (m_i \geq m_k) \\ 1 & \text{if } (l_k \geq u_i) \\ \frac{l_k - u_i}{(m_i - u_i) - (m_k - l_k)} & \text{otherwise} \end{cases}$$

که  $d$  متناظر با بزرگ‌ترین نقطه تقاطع بین  $\alpha_{S_i}, \alpha_{S_k}$  است. شکل زیر  $V(S_i \geq S_k)$  را نشان می‌دهد.



نقطه تقاطع بین  $\alpha_{S_i}, \alpha_{S_k}$

گام سوم: محاسبه درجه ارجحیت (درجه امکان‌پذیری) یک عدد فازی محدب  $S$  که بزرگ‌تر از  $K$  عدد فازی محدب  $S_i; i = 1, 2, \dots, k$  باشد، به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$\begin{aligned} V(S \geq S_1, S_2, \dots, S_k) &= V((S \geq S_1), (S \geq S_2), \dots, (S \geq S_k)) \\ &= \min(V(S \geq S_1), V(S \geq S_2), \dots, V(S \geq S_k)) \\ &= \min V(S \geq S_i) \quad i = 1, 2, \dots, k \end{aligned}$$

اگر فرض شود که  $d'(A_i) = \min V(S_i \geq S_k) \quad \text{for } (k = 1, 2, \dots, n \quad k \neq i)$

آن‌گاه بردار وزن به صورت زیر به دست می‌آید:

$$W' = (d'(A_1), d'(A_2), \dots, d'(A_n))$$

قابل ذکر است که اوزان به دست آمده، غیر فازی هستند.

گام چهارم: نرمالایزه کردن بردار  $W''$  و به دست آوردن بردار وزن نرمالایزه شده  $W$   
 $W = (d(A_1), d(A_2), \dots, d(A_n))$

۳-۵ الگوریتم فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی به روش آنالیز توسعه Chang  
 مراحل کلی این الگوریتم، به شرح ذیل است: مرحله اول، ساخت یک سلسله‌مراتب برای مسئله، مرحله دوم، تعیین ماتریس‌های مقایسه زوجی و اعمال قضاوت‌ها. در حالت کلاسیک عدد متناظر با ارجحیت‌های زبانی در ماتریس‌های مقایسات زوجی وارد می‌شود، اما در حالت فازی مقدار متناظر با ارجحیت‌های زبانی را با اعداد فازی مثلثی در ماتریس‌های مقایسات زوجی وارد می‌کنیم. به این منظور می‌توان از جدول زیر استفاده کرد.

جدول ۲ مقدار متناظر با ارجحیت زبانی در ماتریس‌های مقایسات زوجی

عدد فازی مثلثی	عبارت زبانی برای تعیین ارجحیت
$(\frac{5}{2}, 3, \frac{7}{2})$	ارجحیت یا اهمیت کامل و مطلق
$(2, \frac{5}{2}, 3)$	ارجحیت یا اهمیت خیلی قوی‌تر
$(\frac{3}{2}, 2, \frac{5}{2})$	ارجحیت یا اهمیت قوی‌تر
$(1, \frac{3}{2}, 2)$	ارجحیت یا اهمیت کم
$(\frac{1}{2}, 1, \frac{3}{2})$	ارجحیت یا اهمیت تقریباً برابر
$(1, 1, 1)$	ارجحیت یا اهمیت دقیقاً برابر

مرحله سوم، محاسبه وزن‌های نسبی معیارها و گزینه‌هاست. برای محاسبه وزن نسبی گزینه‌ها نسبت به هر یک از معیار و وزن نسبی معیارها نسبت به هدف، روش آنالیز توسعه Chang را برای هر یک از ماتریس‌های زوجی به کار می‌بریم. بنابراین به ازای هر ماتریس

یک بردار وزن نسبی متناظر با آن ماتریس به دست می‌آید. مرحله چهارم، محاسبه وزن نهایی گزینه‌هاست. وزن نهایی گزینه‌ها از تلفیق اوزان نسبی به دست می‌آید.

### ۳-۶ اعداد فازی متناظر با ارجحیت‌ها در مقایسات زوجی

این اعداد فازی ارائه شده برابر با مقیاس‌های زبانی معمولی ۱ تا ۹ هستند، اما برای فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی مناسب بوده و مورد استفاده قرار می‌گیرند. قابل ذکر است که تمامی عناصر روی قطر اصلی ماتریس مقایسه زوجی برابر با (۱، ۱، ۱) هستند و در ضمن چنانچه المان سطر  $i$ ام و ستون  $j$ ام ماتریس مقایسه زوجی برابر با  $M_{g_i}^j = (l_{ij}, m_{ij}, u_{ij})$  باشد، آن‌گاه عنصر سطر  $i$ ام و ستون  $j$ ام این ماتریس برابر است با:

$$M_{g_j}^i = (M_{g_i}^j)^{-1} = (l_{ij}, m_{ij}, u_{ij})^{-1} = \left(\frac{1}{u_{ij}}, \frac{1}{m_{ij}}, \frac{1}{l_{ij}}\right)$$

### ۳-۷ پرسش‌نامه و جامعه آماری

یکی از متداول‌ترین روش‌های جمع‌آوری اطلاعات، توزیع پرسش‌نامه است. در این پژوهش از تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی استفاده شد، بنابراین برای جمع‌آوری اطلاعات از پرسش‌نامه خاص این تکنیک استفاده می‌شود. از آنجا که پرسش‌نامه مورد استفاده در تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی با دیگر پرسش‌نامه‌های معمول تفاوت دارد، معمولاً هنگام توزیع آن یک راهنما و دستورالعمل برای پاسخ‌گویی به پرسش‌نامه لازم است. به منظور رتبه‌بندی عوامل مذکور از نظریات کارشناسان امر با استفاده از پرسش‌نامه ویژه طراحی شده برای رتبه‌بندی با نرم‌افزار Expert Choice استفاده شد. جامعه آماری نیز شامل فعالان در امور اقتصادی اعم از کارشناسان، تحلیل‌گران، سرمایه‌گذاران و اساتید دانشگاه است. نمونه آماری تعداد ۳۰ نفر از کارشناسان خبره در زمینه مسائل اقتصادی و اساتید دانشگاه بوده‌اند. نحوه انتخاب نمونه نیز با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده و با استناد به قضیه حد مرکزی بوده است (آذر و مؤمنی، ۱۳۸۰: ۲۵).

لازم به ذکر است که جمع‌آوری اطلاعات برای هر نوع پژوهشی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اطلاعات مورد نیاز از منابع زیر تأمین شدند:

۱. پژوهش کتابخانه‌ای: برای تدوین مبانی نظری و مفاهیم اساسی موضوع تحقیق از مقاله‌های لاتین و فارسی و وبسایت‌ها استفاده شد.

۲. کار میدانی: اطلاعات مورد نیاز برای تجزیه و تحلیل، از طریق ارائه پرسش‌نامه به کارشناسان متخصص و اساتید جمع‌آوری شد.

در پایان و بعد از مقایسات زوجی لازم است اولویت‌های نهایی هر یک از گزینه‌ها استخراج شود. برای این منظور از عمل تلفیق<sup>۱</sup> استفاده می‌شود. به این ترتیب پاسخ نهایی مسئله مشاهده خواهد شد و می‌توان از طریق چاپ آنها گزارش لازم را تهیه کرد.

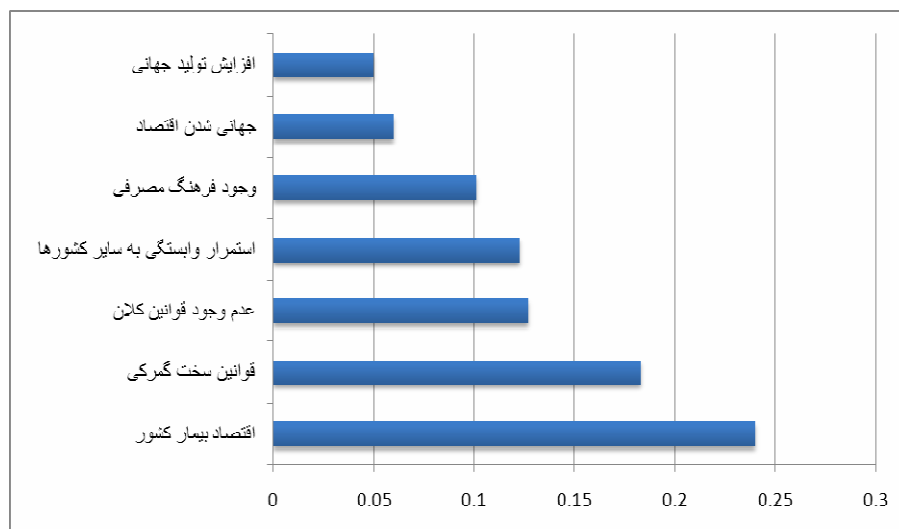
#### ۴. آزمون آماری تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی

حال این سؤال پیش می‌آید که تا چه اندازه می‌توانیم به اولویت‌های حاصل از روش ارائه شده اعتماد کنیم. برای پاسخ به این موضوع از نرخ سازگاری استفاده می‌شود. نرخ سازگاری سازوکاری است که سازگاری مقایسات را مشخص می‌کند. معمولاً هرگاه نرخ سازگاری  $1 \geq C.R$  باشد می‌توان داوری را ضرب و وزن‌ها را قابل اعتماد دانست. برای تعیین نرخ سازگاری در ابتدا ماتریس شاخص‌ها در بردار وزن شاخص‌ها ضرب می‌شود (Saaty, 1996). از این رو اولین گام در اجرای تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی محاسبه نرخ سازگاری ماتریس مقایسات زوجی نظریات کارشناسان است. در این تحقیق برای انجام دادن محاسبات تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی از بسته نرم‌افزاری Expert Choice 2000 نسخه تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی گروهی استفاده شده است. نرم‌افزار مذکور پرسش‌نامه‌ها را دریافت کرده و پس از تلفیق، براساس هر یک از معیارهایی که عنوان شد، رتبه‌بندی مربوط به آن را به همراه نرخ سازگاری هر کدام انجام می‌دهد و در نهایت نیز با تلفیق

تمامی معیارها، رتبه‌بندی و نرخ سازگاری کل را گزارش می‌دهد. البته نرخ سازگاری قابل قبول کمتر از ۰/۱ است که در این پژوهش نیز این نرخ از ۰/۱ کمتر بود. در این پژوهش از پاسخ‌گویان خواسته شده است تا به مقایسه زوجی عوامل تأثیرگذار پردازند. پس از ایجاد درخت سلسله‌مراتبی قدم بعدی ارزیابی عناصر با استفاده از مقایسات زوجی است. مقایسه زوجی فرایندی برای مقایسه اهمیت ارجحیت یا درست‌نمایی دو عنصر نسبت به عنصر سطح بالاتر است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات

همان‌طور که اشاره شد قاچاق فعالیت برای کسب درآمد با انتقال کالا از مرز کشورها بدون توجه به قوانین موجود است. بازیگران دخیل در فرایند قاچاق متعدد هستند. انگیزه‌ها، سودها، وضعیت حقوقی و مسئولیت‌های هریک از این بازیگران باهم فرق می‌کند. گروه‌های تبهکار سازمان‌یافته که در اکثر موارد متولی قاچاق و در پی کسب سود بیشتر و تأمین مالی برای دیگر فعالیت‌های تبهکارانه خود هستند، بیشترین سود را از قاچاق می‌برند. ضمناً قاچاق پدیده‌ای متأثر از عرضه و تقاضا در بازار و حاصل رابطه‌ای نامرئی بین خریداران و فروشندگان است. رابطه‌ای که در آن خریداران مایل به خرید کالاهایی خاص و فروشندگان نیز به دنبال راه‌های فروش این کالا هستند. البته غیر از واسطه بین عرضه و تقاضا، چند دسته از عوامل دیگر نیز موجب قاچاق می‌شوند که عبارت‌اند از: عواملی که اثر مستقیمی بر کالاها و قیمت‌ها دارند مثل محدودیت‌های تجاری و عوارض گمرکی، عواملی همچون مالیات بالا یا قوانین استخدامی سخت‌گیرانه که موجب فعالیت اقتصادی زیرزمینی می‌شوند و عواملی همچون فساد مالی که قاچاق را سهولت می‌بخشند. در این پژوهش به دنبال رتبه‌بندی عوامل اساسی مؤثر بر گسترش قاچاق بودیم. چنانچه اشاره شد با استفاده از فرایند سلسله‌مراتبی فازی و البته نرم‌افزار مرتبط کار صورت گرفت که نتیجه نهایی در نمودار ۱ قابل نمایش است.



نمودار ۱ نتیجه نهایی رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر گسترش قاچاق

همان‌طور که ملاحظه می‌شود وضعیت اقتصادی کشور و وضعیت قوانین موجود در بالاترین سطح از لحاظ اولویت قرار گرفته‌اند. از آنجا که سلامت اقتصاد، مسئله‌ای اساسی است باید قوانین و مقررات به بهترین شکل ممکن تصویب و اجرا گردد تا راه‌های گریز بسته شود و اجازه سوءاستفاده به سودجویان داده نشود. چرا که قاچاق، حقوق دولت را نادیده انگاشته و ضمن اینکه به دولت حقوق گمرکی و سود بازرگانی پرداخت نمی‌کند، به بازار داخلی و اشتغال نیز آسیب می‌رساند. بنابراین لازم است مسئولان با اتخاذ تدابیری مناسب و تکمیل قوانین و نیز تعامل و برخورد بهینه، با مسئله قاچاق کالا و ارز مبارزه کنند. به‌عنوان مثال با اصلاح قوانین و مقررات و ایجاد اشتغال در مناطق مرزی، می‌توان تا حد زیادی از این‌گونه جرائم کاست. گمرک باید به‌صورت علمی و فنی بر حمل‌ونقل و ورود و خروج کالا نظارت داشته باشد. برخورد با شبکه‌های اصلی قاچاق نیز باید در اولویت باشد و نیروی انتظامی باید با در دست داشتن فهرست کاملی از اسامی این شبکه‌ها با آنان برخورد دقیقی کند. به یاد داشته باشیم هرچه شفافیت و دقت قوانین اقتصادی بالاتر باشد و

مردم در آن سهم بیشتری داشته باشند، نظام اقتصادی ما نیز دارای قدرت بیشتری خواهد بود. در پایان لازم به ذکر است که در راستای مبارزه با پدیده قاچاق، ریشه‌یابی علل پیدایش قاچاق و تلاش در راستای حل آنها می‌تواند تا حد زیادی در کاهش و حتی رفع این مشکل یاری رساند که البته در این زمینه اعمال شرایطی همچون موارد ذیل بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

۱. بازرنگری در قوانین و مقررات موجود در زمینه بازرگانی و تجارت خارجی به‌خصوص قوانین مبارزه با قاچاق کالا و اعمال دقیق آن و همچنین آزادسازی تدریجی واردات؛
  ۲. هماهنگی و ایجاد موافقت‌نامه‌هایی با کشورهای همسایه در مبارزه با قاچاق کالا و توجه به امنیت مرزها و مقابله جدی با پدیده قاچاق کالا و به عبارتی نظارت و کنترل دقیق بر مبادی ورودی و خروجی کشور؛
  ۳. توجه کارشناسی به اهداف سازمان مناطق آزاد تجاری و صنعتی که شاید اکنون از آن اهداف فاصله گرفته باشد؛
  ۴. تلاش برای رفع مسئله بیکاری در کشور به‌خصوص در حاشیه مرزها؛
  ۵. حمایت از تولیدکنندگان داخلی؛
  ۶. کنترل و نظارت بر کیفیت کالاهای تولیدی داخلی؛
  ۷. اطلاع‌رسانی و آگاه کردن مردم از مزایای استفاده از کالاهای ایرانی و معرفی افراد مختلف از طریق وسایل ارتباط جمعی در راستای ترجیح مصلحت عمومی جامعه بر مصلحت فردی، گروهی و حزبی؛
  ۸. بالا بردن ریسک قاچاق کالا و کیفر شدید.
- امید است تا ما نیز دوشادوش دولت خدمت‌گذار، مبارزه جدی با قاچاق کالا و تبدیل کشور به بازار مصرف کالاهای خارجی را آغاز کنیم و با گام نهادن در مسیر این مبارزه در اشتغال جوانان عزیز کشورمان و سامان گرفتن زندگی آنان، در شکوفایی صنعت و تولید ایرانی و سربلندی نام صنعت ایران در عرصه جهان و تقویت اقتصاد ملی سهیم باشیم.



## منابع و مأخذ

- آذر، عادل و منصور مؤمنی ۱۳۸۰. *آمار و کاربرد آن در مدیریت*، جلد دوم، تحلیل آماری، انتشارات سمت.
- ایرانمنش، مهدی ۱۳۸۶. «بیکاری و فقر مهم‌ترین بازتاب ناشی از قاچاق کالا در کشور»، خبرگزاری ایسکانیوز، کدخبر: 165794-03-861003، به نشانی [www.Iscanews.ir](http://www.Iscanews.ir).
- پژویان، جمشید و مجید مداح ۱۳۸۵. «بررسی اقتصادی قاچاق در ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۲۰.
- خادمی، مهدی ۱۳۸۴. «بررسی عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری سهام‌داران در بورس اوراق بهادار ایران»، پایان نامه، دانشگاه مازندران.
- شکیبایی و احمدی ۱۳۸۷. «قاچاق کالا، علل، آثار و شاخص‌های اندازه‌گیری آن»، *اقتصاد پنهان*.
- عباس‌زاده، اسماعیل ۱۳۸۷. «بررسی کلیات قاچاق کالا». *روزنامه دنیای اقتصاد*، مورخ سه شنبه ۲۴ دی، شماره ۱۷۱۲، کدخبر DEN-۱۰۲۲۲۰.
- لشنی پارسا، روح‌الله. «چالش‌ها و چشم‌اندازهای قاچاق کالا»، *دوماهنامه توسعه انسانی پلیس*، سال پنجم، شماره ۱۸.
- وب‌سایت حوزه نظارت بر گمرکات آذربایجان غربی <http://www.acu.ir>.
- Bhagwati, Jagdish and Bent Hansen 1973. "A theoretical Analysis of Smuggling", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 2, Available at JSTOR website.
- Rmage, Edwin B. 2009. "Smuggling. World Book Advanced", 10 Jan, Available at [www.worldbookonline.com](http://www.worldbookonline.com).
- Saaty, T. L. 1996. *The Analytic Hierarchy Process*, Mcgraw \_ Hill, Inc, 1980. Reprinted By Rws Publications, Pittsburgh.



# گزارش‌های تخصصی



## بررسی وضعیت مطالبات معوق شبکه بانکی کشور

### علی کاوه فیروز\* و محمدرضا ایران نژاد\*\*

هرساله بخش اعظمی از تسهیلات اعطایی از سوی بانک‌های عامل به دلیل عدم بازپرداخت به موقع اقساط توسط مشتریان بانک‌ها، به سرفصل مطالبات معوق بانک‌ها منتقل می‌شود و ضمن افزایش فشار مالی بر بانک‌ها، باعث رکود منابع مالی بانک‌ها و عدم هدایت به سمت بخش‌های مولد اقتصادی می‌شود که آثار زیان‌باری برای اقتصاد و نظام بانکی به همراه داشته است. طی سال‌های اخیر، موضوع مطالبات معوق بانک‌ها، به یکی از معضلات نظام بانکی ایران تبدیل شده و ذهن مسئولان نظام بانکی، سازمان‌ها و ارگان‌های نظارتی را به خود مشغول کرده است. طبق آمارهای منتشره، میزان تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶، روندی صعودی داشته، به طوری که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب دارای رشدی معادل ۲۲/۹، ۴۴ و ۲۶/۵ درصد بوده است. میزان مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌های دولتی (به استثنای پست بانک ایران) روندی صعودی داشته به طوری که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب دارای رشدی معادل ۶۵/۳، ۵۴/۵ و ۲۶/۴ درصد بوده است. سهم مطالبات معوق بانک‌های دولتی (به استثنای پست بانک ایران) از کل تسهیلات پرداختی در سال‌های ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب ۱۰/۶، ۱۴/۳، ۱۵/۳ و ۱۵/۳ درصد است که با میانگین موجود میان بانک‌های موفق دنیا (۳ تا ۵ درصد) اختلاف دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد میزان بالای مطالبات معوق در کشور عمدتاً از غیرمنطقی بودن نرخ‌های سود بانکی، سیاست‌های غلط بانکی و عدم نظارت کافی بر مصرف تسهیلات ناشی می‌شود.

**کلیدواژه‌ها: مطالبات معوق و سررسید گذشته؛ مدیریت نقدینگی بانک‌ها؛ نظارت بر امور اقتصادی؛ تسهیلات بانکی**

---

\* کارشناس ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: ali.kavehfiroz@gmail.com

\*\* کارشناس ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: eco1980\_mi@yahoo.com

**مقدمه**

یکی از وظایف اصلی بانک‌ها، حفظ سپرده‌های مردم است. انجام این وظیفه مستلزم اتخاذ تصمیماتی برای به حداقل رساندن ریسک عملیات بانک‌ها و جلوگیری از زیان آنهاست. سود یا زیان بانک‌ها، اصولاً از کیفیت تسهیلات اعطایی آنها نشئت می‌گیرد: اگر تسهیلات اعطایی و سود تعلق گرفته به موقع وصول شود، به طبع عملیات بانک‌ها و در نتیجه سپرده‌های مردم با زیان و خطر مواجه نخواهد شد. صیانت از سپرده‌های مردم، به دلایل متعدد، از جمله به دلیل اعمال سیاست پولی مطلوب، یکی از اهداف بانک مرکزی است. از این رو بانک مرکزی نظارت عالی خود را به نحوی اعمال می‌کند که رسیدن به این هدف تسهیل شود. به عبارت دیگر، نظارت بانک مرکزی بر بانک‌های دیگر، هنگامی می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد که به طور مستمر از کیفیت دارایی‌های بانک‌ها اطلاع حاصل کند و رهنمودهای لازم را به منظور اقدامات به موقع برای جلوگیری از زیان بانک‌ها به آنها بدهد. انواع مطالبات بانک از مشتریان به مطالبات جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و سوخت شده تقسیم‌بندی می‌شود که برای روشن شدن مطلب، تعاریفی از هر کدام ارائه می‌شود:

- **مطالبات جاری:** مطالباتی که بازپرداخت اصل و سود آن در سررسیدهای معین بوده و یا بیش از ۲ ماه از سررسید آن نگذشته است.
- **مطالبات سررسید گذشته:** مطالباتی که از تاریخ سررسید اصل و سود آن، بیش از ۲ ماه گذشته و هنوز از ۶ ماه تجاوز نکرده است.
- **مطالبات معوق:** مطالباتی که از تاریخ سررسید و یا قطع اقساط آن، بیشتر از ۶ ماه و کمتر از ۱۸ ماه گذشته است.
- **مطالبات مشکوک الوصول:** مطالباتی که بیش از ۱۸ ماه از تاریخ سررسید و یا قطع اقساط آن گذشته باشد.
- **مطالبات سوخت شده:** مطالباتی که صرف نظر از تاریخ سررسید به دلایل متقن از

قبیل ورشکستگی و یا علل دیگر، قابل وصول نبوده و با تصویب هیئت مدیره بانک به عنوان مطالبات سوخت شده قلمداد می شود.

## ۱ علل ایجاد و رشد مطالبات معوق

علل ایجاد و رشد مطالبات معوق را می توان به دو دسته تقسیم بندی کرد (فصلنامه بانک صادرات ایران، ۱۳۸۶: ۳۷ و ۳۸):

### ۱-۱ عوامل درون سازمانی

این عوامل شامل نبود نظام ارزیابی دقیق مشتریان بانک، ضوابط قانونی موجود و کندی روند وصول مطالبات (که از مهم ترین علل رشد مطالبات معوق بانک و تراکم پرونده های است که برای وصول بدهی از راه های قانونی تشکیل می شوند) است. البته ماده (۱۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا به منظور اعتبار بخشیدن به مفاد قراردادهای داخلی بانک ها و کوتاهی بخشی از این روند (که به ضرورت مطالبه وجه اسناد عادی از طریق محاکم دادگستری مربوط می شود) قراردادهای اعطای تسهیلات را با شرایطی در حکم اسناد رسمی قلمداد و امکان درخواست صدور اجرائیه نسبت به آنها را از طریق دوایر اجرای ثبت برقرار کرده است. باین حال از آنجایی که ضوابط آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی، تشریفات و گذشت مهلت های قانونی را در جریان پیگیری پرونده اجرایی ضروری دانسته است، در عمل تسویه بدهی از این طریق در بسیاری از موارد ماه ها و بلکه سال ها به طول می انجامد. به علاوه در مواردی که طلب بانک متضمن وثیقه غیر منقول نیست، پیگیری این پرونده ها و توفیق در وصول طلب از طریق اجرای ثبت، موقوف به شناسایی اموال بلامعارض بدهکار خواهد بود حال آنکه در بسیاری از موارد مسئولان شعبه در دسترسی به مشخصات اموال بدهکار توفیق نمی یابند که از عوامل مؤثر در این زمینه می توان به: ۱. نبود مدیریت مؤثر بر اقلام دارایی ها، ۲. ضعف کیفی فرایند و مراحل بررسی تسهیلات اعطایی،

۳. فقدان دقت لازم در خصوص بررسی وضعیت مالی و اعتباری ضامن یا ضامنان و احراز اعتبار آنان، ۴. نبود نظام هدف گذاری تعهدات بانک و ۵. پایین بودن نرخ خسارت تأخیر نسبت به هزینه تحصیل پول در بازار غیررسمی، اشاره کرد.

## ۲-۱ عوامل برون‌سازمانی

به طور کلی، این عوامل شامل نبود نظام اطلاعات یکپارچه، بروز حوادث غیرمترقبه، تغییر و بازنگاری در قوانین و مقررات، تغییر و تحولات سیاسی - اقتصادی و فوت وام گیرنده و بروز مشکلاتی در انحصار وراثت است:

- صدور مصوبات استمهال بر مبنای اصل «۱۳۸» قانون اساسی؛

- الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات تکلیفی؛

- تصویب برخی قوانین مغایر با مصالح بانک‌ها نظیر قانون الزام بانک‌ها به عدم اخذ

وثایق ملکی؛

- مکلف کردن بانک‌ها به استمهال بدهی اشخاص؛

- عدم ایفای تعهدات توسط دولت در پرداخت بدهی بانک‌ها بابت اصل و سود

تسهیلات تکلیفی؛

- شفاف نبودن بخش نامه‌های مربوط به بخشودگی جرائم؛

- بخشودگی خسارات تأخیر تسهیلات سررسید شده مشتریان؛

- کندی روند رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی به محاکم قضایی؛

- عدم همکاری بانک‌ها با سازمان بازرسی کل کشور به منظور ارائه اطلاعات مربوط

به حساب اشخاص و در نتیجه کاهش کارایی این سازمان در برخورد با بدهکاران عمده

نظام بانکی؛

- اختصاص سهم قابل توجهی از مطالبات معوق بانک‌ها به بخش دولتی و عدم توانایی

بانک‌ها در وصول این گونه مطالبات.



### ۳-۱ دلایل ایجاد مطالبات معوق مرتبط با مشتری

عمده دلایلی که مشتریان در پدید آمدن حجم بالایی از مطالبات معوق نقش دارند، به صورت زیر است:

۱. تلقی ناپایداری شرایط اقتصادی از طرف مشتریان اعتباری؛
۲. رقابت ناپذیری تولیدکنندگان داخلی با رقبای خارجی؛
۳. کاهش تولید و خارج کردن ماشین آلات از محل طرح؛
۴. بالا بودن قیمت مواد اولیه به دلیل انحصاری بودن آن و شرایط تحریم؛
۵. تعطیلی کار در مقطعی از سال به دلیل شرایط جوی منطقه در برخی از صنایع و واحدهای تولیدی؛
۶. عدم وجود مشتری و کمبود تقاضا برای تولیدات؛
۷. خرید ماشین آلات جدید، ایجاد خط تولید جدید و کمبود نقدینگی شرکت؛
۸. مشکلات در ترخیص ماشین آلات و به بهره برداری رساندن طرح؛
۹. تأخیر در اخذ مجوز استاندارد و سایر مجوزهای لازم و عدم فروش محصول به اندازه کافی؛
۱۰. بی توجهی و سهل انگاری مشتری.

### ۲ آثار مطالبات معوق بر نظام بانکی

اگر مجموعه عملیات بانکی را به دو بخش کلی «جذب منابع» و «اعطای تسهیلات» تقسیم کنیم، آن گاه می توان اذعان کرد که موفقیت و بهره مندی واقعی که ضامن ادامه حیات و بقای بانک است، مستلزم طراحی و اجرای یک نظام مناسب اعطای تسهیلات و راهکارهای علمی و روشن برای وصول تسهیلات پرداخت شده در کنار جذب منابع و تجهیز سپرده های مردم خواهد بود. در بخش جذب منابع چنانچه در یک دوره معین همه اهداف تعیین شده محقق نشود، حداقل به همان نسبت، با رشد و افزایش هزینه ها، خصوصاً هزینه های عملیاتی،

مواجه خواهیم بود و به همین ترتیب سودآوری بانک تحت تأثیر این رویداد قرار خواهد گرفت. اما زمانی که عملیات مربوط به بخش دوم، یعنی اعطای تسهیلات، در چارچوب دقیق و اصولی خود قرار نگرفته و قسمتی از اقساط آن طبق سررسیدهای تعیین شده، بازپرداخت نشده باشد و بانک با حجیم شدن مستمر مطالبات معوق مواجه شود، نه تنها از سود مورد انتظار تسهیلات پرداخت شده محروم خواهد شد بلکه به واسطه الزام در پرداخت به موقع و قطعی سود سپرده گذاران، با زیانی مضاعف روبه‌رو می‌شود و چه بسا ادامه چنین وضعیتی در آینده، حیات بانک را تحت الشعاع خود قرار خواهد داد. در صورت بروز چنین موقعیتی با بلوکه شدن تدریجی منابع، قدرت عمل از دست بانک خارج و امکان بهبود شرایط، لحظه‌به‌لحظه، کمتر خواهد شد. در ذیل به پاره‌ای از آثار زیان‌بار آن اشاره می‌شود:

۱. پرداخت سود تضمین شده و قطعی به سپرده گذاران و عدم وصول تام و حصول تمام سود معاملات پیش‌بینی شده از طریق تسهیلات اعطایی و ایجاد مطالبات معوق (با توجه به رشد سود سپرده‌ها و ثابت ماندن سود تسهیلات بلندمدت) موجب ضرر و زیان بانک می‌شود؛
۲. کاهش توان مالی بانک‌ها برای تزریق تسهیلات مالی جدید به منظور تأمین مالی واحدهای تولیدی و خدماتی نیازمند؛
۳. مطالبات معوق باعث کاهش درآمد ملی و نهایتاً درآمد سرانه و افزایش قیمت‌ها و رشد نرخ تورم در جامعه می‌شود؛
۴. مطالبات معوق، امکان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اعتباری دقیق و مؤثر را از مدیران و مسئولان ذی‌ربط گرفته و باعث کندی در تصمیم‌گیری و هرج‌ومرج در برنامه‌ریزی اعتباری بانک‌ها می‌شود.

### ۳ راه‌های موجود برای وصول مطالبات

باید توجه داشته باشیم ارائه یک راه‌حل واحد برای تمامی بدهکاران به نظام بانکی، بازخورد درست و مناسبی ندارد، چرا که این بدهکاران به سه گروه تقسیم می‌شوند (همان: ۲۹): گروه

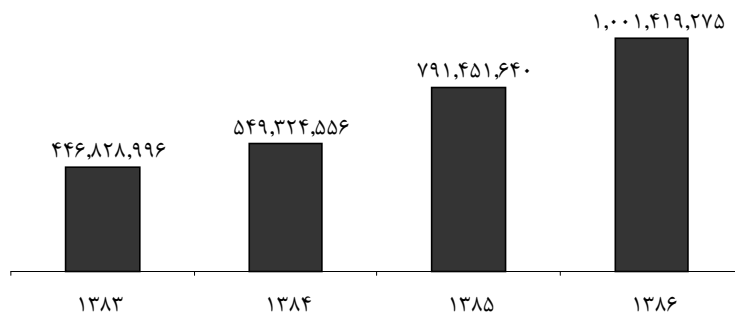
اول که بیشترین تعداد بدهکار به نظام بانکی کشور را تشکیل می‌دهند و عموماً قابلیت پرداخت بدهی‌های معوق خود را دارند و پنهان‌کاری می‌کنند؛ گروه دوم، شرکت‌های سرمایه‌گذار و اشخاص حقیقی هستند که با مشکلات اقتصادی مواجه و متضرر شده‌اند و گروه سوم، افرادی هستند که وام‌های بسیار ناچیز دریافت کرده‌اند و جزء اقشار آسیب‌پذیر کشور هستند. در گروه اول، معیار تعیین‌کننده، عزم راسخ و برخورد جدی با آنهاست. بنابراین، باید یک نظام اقتصادی مستقل میزان بدهی آنها و علت رسیدن بدهی به مرحله کنونی را بررسی کند. همچنین، باید ارزش دارایی اصلی و واقعی آنها تعیین شود که در این زمینه باید از نیروهای امنیتی یاری طلبید و بعد از آن باید نسبت به بازپرداخت بدهی‌ها، زمان مشخص و غیرقابل تمدیدی معین کرد و لازم است بدانند که در صورت نپرداختن بدهی‌ها عواقب سختی در انتظار آنها خواهد بود. در مورد گروه دوم، باید از یک طرف نسبت به تعیین میزان بدهی آنها اقدام و از طرفی ارزش اموال و دارایی‌های آنها تعیین شود و با دادن مهلت زمانی برای کمک به چرخه اقتصادی داخلی، میزان بدهی آنها از میزان حال حاضر بیشتر شود و اگر مشخص شد متضرر واقعی هستند، به آنها کمک شود و گروه سوم، که رقم بدهکاری آنها ناچیز و پایین است باید به کمک دولت و انجمن‌های خیریه حل شود. البته در این زمینه طی بررسی‌های به عمل آمده توسط بازرسان سازمان بازرسی کل کشور، تا حدودی همین رویه، مدنظر بانک‌های عامل قرار داشته و اجرا می‌شود، ولی درخصوص گروه اول، بانک در برخی موارد به دلیل نداشتن وثایق معتبر و یا عدم دسترسی به ضامنان، از برخورد جدی با بدهکاران به گونه‌ای محروم شده و مجبور به مماشات با آنهاست. در مورد گروه سوم نیز بانک‌ها در عمل با اعمال فشار به ضامنان، سعی در وصول مطالبات دارند و در برخورد با گروه دوم نیز راه‌حل مسالمت‌آمیزی را پیش گرفته‌اند.

کارگزاران نظام بانکی باید بیشترین تمرکز خود را بر پیش‌گیری از ایجاد مطالبات معوق معطوف کنند. اما اگر بخواهیم یک طبقه‌بندی کلی از روش‌های وصول مطالبات شبکه بانکی ارائه دهیم، این طبقه‌بندی به ترتیب ذیل خواهد بود:

۱. راه حل مسالمت آمیز و مماشات،
۲. احیای بدهی،
۳. استمهال بدهی،
۴. تقسیط بدهی،
۵. تخفیف بدهی،
۶. برخورد قانونی و قضایی و صدور اجرائیه،
۷. انعقاد قرارداد با شرکت‌های سامان‌دهی وصول مطالبات معوق.

#### ۴ تحلیل کمی مطالبات معوق و سررسید گذشته

همان‌طور که در نمودار ۱ ملاحظه می‌شود، میزان تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶، دارای روند صعودی بوده به‌طوری‌که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب رشدی معادل ۲۲/۹، ۴۴ و ۲۶/۵ درصد داشته است.



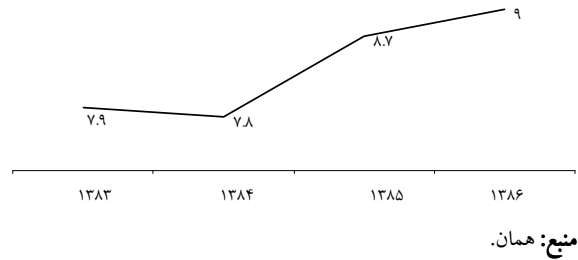
منبع: آمار دریافتی از بانک‌ها.

نمودار ۱ روند میزان تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی در سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶ (میلیون ریال)

در نمودار ۲، سهم تسهیلات تبصره‌ای از کل تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی از

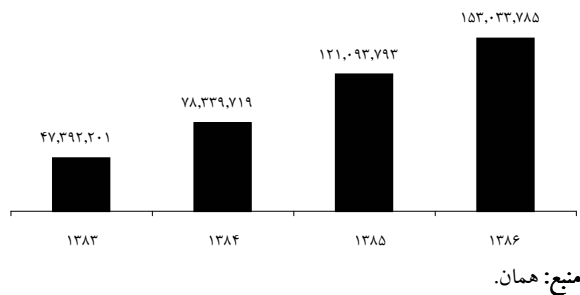
\_\_\_\_\_ بررسی وضعیت مطالبات معوق شبکه بانکی کشور ۲۰۵

سال ۱۳۸۳ به بعد روند صعودی داشته است که حکایت از سیاست‌های انبساطی دولت در تضمین و اعطای این نوع تسهیلات دارد.



**نمودار ۲ سهم تسهیلات تبصره‌ای از کل تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی (درصد)**

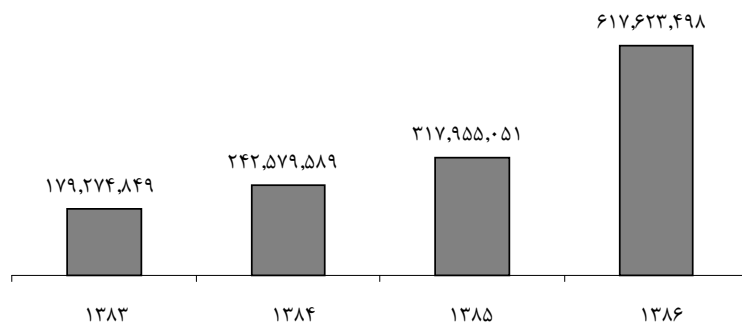
همان‌طور که در نمودار ۳ ملاحظه می‌شود، میزان مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌های دولتی (به‌استثنای پست بانک ایران) روندی صعودی داشته به‌طوری‌که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب رشدی معادل ۶۵/۳، ۵۴/۵ و ۲۶/۴ درصد داشته است. البته آمار ارائه شده تا پایان سال ۱۳۸۶ و تنها برای ۱۰ بانک دولتی است که اگر آمار مربوط به کل نظام و شبکه بانکی ارائه شود، رشد مطالبات سررسید گذشته و معوق شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۸۷ (براساس آنچه در رسانه‌ها و مطبوعات اعلام می‌شود) به نسبت سال ۱۳۸۶، حدود ۱۰۰ درصد بوده است.



**نمودار ۳ روند مطالبات معوق بانک‌های دولتی در سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶ (ارقام به میلیون ریال)**

سهم مطالبات معوق بانک‌های دولتی (به‌استثنای پست بانک ایران) از کل تسهیلات پرداختی در سال‌های ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب ۱۰/۶، ۱۴/۳، ۱۵/۳ و ۱۵/۳ درصد است و با میانگین موجود میان بانک‌های موفق دنیا (۳ تا ۵ درصد) اختلاف دارد که ناشی از غیرمنطقی بودن نرخ‌های سود بانکی، سیاست‌های غلط بانکی، عدم مدیریت بهینه منابع و مصارف در بانک‌ها، عدم رعایت کافی شرایط و ضوابط اعطای تسهیلات، عدم نظارت کافی، عدم جدیت ادارات حقوقی و ادارات وصول مطالبات بانکی در وصول مطالبات، الزام بانک‌ها به پرداخت برخی از تسهیلات که توجیه اقتصادی کافی ندارند و فساد اداری است.

طبق نمودار ۴، میزان وصولی بانک‌های دولتی بابت اقساط تسهیلات پرداختی، از سال ۱۳۸۳ تا سال ۱۳۸۵ روندی صعودی داشته ولی رشد آن نزولی بوده است و در سال ۱۳۸۶ مجدداً رشدی صعودی داشته است، به طوری که طی سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب رشدی معادل ۳۵/۳، ۳۱ و ۹۴/۲ درصد داشته است. نکته حائز اهمیت، رشد نزولی وصولی‌های بانک‌های دولتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ است که اثر آن در بالا رفتن حجم و میزان مطالبات سررسید گذشته و معوق آنها در سال‌های مذکور نمایان است.



منبع: همان.

نمودار ۴ روند وصولی بانک‌های دولتی بابت اقساط دریافتی در سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۶ (ارقام به میلیون ریال)

\_\_\_\_\_ بررسی وضعیت مطالبات معوق شبکه بانکی کشور ۲۰۷

بر اساس جدول ۱ جمع کل مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول شبکه بانکی کشور در اسفند ماه ۱۳۸۶ معادل ۱۸۷،۱۵۶،۰۴۸ میلیون ریال است. نکته قابل توجه، مقادیر زیاد این گونه مطالبات است که علی رغم هشدارهایی که برخی مقامات سالها پیش به بانکها داده‌اند (نظیر ابلاغیه وزیر اقتصاد در سال ۱۳۸۱ به مدیران عامل بانکها)، بانکها را با مشکلات عدیده‌ای مواجه ساخته است و باید راه حل سریع و مناسبی برای رفع این مشکل توسط کارشناسان بانکی و نهادهای نظارتی ارائه شود که در بخش پایانی به پاره‌ای از آنها اشاره خواهیم کرد.

#### جدول ۱ جمع مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول تسهیلات

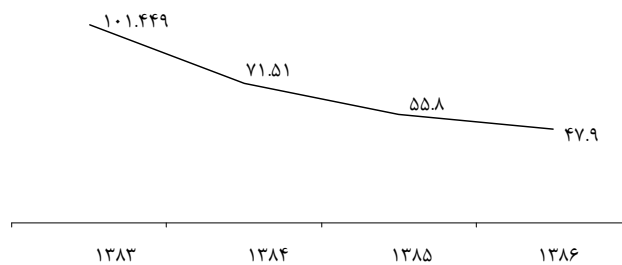
تبصره‌ای و غیر تبصره‌ای شبکه بانکی کشور مربوط به دوره منتهی به اسفند ۱۳۸۶  
(ارقام به میلیون ریال)

شبکه بانکی	اسفند ۱۳۸۶
جمع حساب مشکوک الوصول تسهیلات تبصره‌ای	۲۲۹،۶۰۳،۳
جمع حساب مشکوک الوصول تسهیلات غیر تبصره‌ای	۲۳۱،۱۷۶،۵۶
جمع حساب مطالبات معوق تسهیلات غیر تبصره‌ای	۶۹،۱۷۳،۷۷۹
جمع حساب مطالبات معوق تسهیلات تبصره‌ای	۵،۱۸۱،۳۶۷
جمع حساب مطالبات سررسید گذشته تسهیلات غیر تبصره‌ای	۵۰،۰۶۵،۳۲۱
جمع حساب مطالبات سررسید گذشته تسهیلات تبصره‌ای	۳،۳۲۹،۷۴۸
جمع کل	۱۸۷،۱۵۶،۰۴۸

منبع: آمار دریافتی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

همان‌طور که در نمودار ۵ ملاحظه می‌شود، میزان ذخایر بانک‌های دولتی بابت مطالبات از سال ۸۳ به بعد دارای رشدی نزولی بوده به گونه‌ای که از ۱۰۱/۴۴۹ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۴۷/۹ درصد در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته است. این روند حاکی از وضعیت بحرانی بانک‌های دولتی در سال‌های اخیر بوده و شرایط نامناسب مدیریت نقدینگی و بازگشت منابع برای

پوشش این ذخایر و ریسک‌های مرتبط با عدم وصول مطالبات آنها را نشان می‌دهد.



منبع: همان.

نمودار ۵ میانگین ساده رشد ذخیره مطالبات در بانک‌های دولتی

### ۵ راه‌های جلوگیری از ایجاد مطالبات معوق

همان‌طور که در همه زمینه‌ها مطرح می‌شود، پیش‌گیری بهتر از درمان است و اگر بتوان قبل از ایجاد مشکل مطالبات معوق، با رعایت اصول علمی و تجربی، جلوی وقوع آن را گرفت، هنر بزرگی است که البته اگر عوامل مخرب دخیل نباشند، کار چندان سختی هم نیست. یکی از این موارد که در مدیریت مالی از آن به ۵ سی<sup>۱</sup> یاد می‌کنند، در واقع می‌تواند در پیش‌گیری از ایجاد مطالبات معوق در بانک‌ها، تا حد زیادی کمک کند. رعایت این قاعده در کنار تخصص و تجربه کارکنان محترم و مدیران نظام بانکی، می‌تواند راه‌حل مناسبی پیش روی بانک‌های عامل در پرداخت تسهیلات باشد. اولین آنها، سرمایه<sup>۲</sup> فرد تسهیلات‌گیرنده و تشخیص آن توسط بانک است که در تمام دنیا حدود ۲۰ درصد محاسبه می‌شود تا به سرمایه بانک لطمه وارد نشود. دومین اصل، شخصیت<sup>۳</sup> تسهیلات‌گیرنده است که باید سابقه تجاری فرد، حسن شهرت و چک‌های برگشتی فرد مورد توجه قرار گیرد.

1. 5C

2. Capital

3. Character



سومین اصل، ظرفیت<sup>۱</sup> تسهیلات گیرنده (توان سرمایه گذاری و مدیریت آن و میزان بازار تحت سلطه تسهیلات گیرنده و توان مدیریت مالی آن) است که باید به دقت بررسی شود. چهارمین اصل، وثیقه و ضامن<sup>۲</sup> است که بانک باید در انتخاب آنها، دقت نظر کامل به عمل آورد. پنجمین اصل، شرایط<sup>۳</sup> است که بانک باید در هنگام اعطای تسهیلات، شرایطی نظیر رکود، تورم، محدودیت و تحریم و سایر شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر اوضاع کشور را در نظر بگیرد. با رعایت این اصول و با تقویت بدنه کارشناسی بانکها برای نظارت دقیق و بررسی های صحیح و علمی، تا حد زیادی از مطالبات معوق بانکها کاسته خواهد شد. راه های دیگری نیز وجود دارد که برخی به اصلاح قوانین برمی گردد و برخی به مسائل فرهنگی، ولی رعایت موارد ذکر شده می تواند از مهم ترین آنها باشد.

## نتیجه گیری و پیشنهادها

### ۱. نتیجه گیری

براساس بررسی های به عمل آمده، عمده نتایج حاصل از این مقاله به شرح بندهای زیر ارائه می شود:

۱. در بررسی قوانین و مقررات تأثیرگذار در افزایش حجم مطالبات معوق بانکها، نتایج به دست آمده براساس اظهارات مسئولان حقوقی بانکهای عامل و بررسی های بازرسان سازمان بازرسی کل کشور، حاکی از تأثیرگذاری منفی (تأثیر در افزایش حجم مطالبات معوق) قانون عدم الزام سپردن وثیقه ملکی مصوب ۱۳۸۰/۳/۲۷ مجلس شورای اسلامی و ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک، در روند مطالبات شبکه بانکی کشور است؛

۲. آیین نامه وصول مطالبات معوق مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ هیئت وزیران، به دلیل اشکالاتی که مانع از اجرای آن بوده، برای اصلاح به معاونت اول ریاست جمهور ارجاع

---

1. Capacity  
2. Collateral  
3. Condition

شده که تاکنون آیین‌نامه اصلاحی ابلاغ نشده است. بنابراین بانک‌های عامل در اجرای آن دچار سردرگمی شده و در جهت اجرای آن گام مؤثری برنداشته‌اند. گرچه برخی اقدامات انجام شده از سوی بانک‌های عامل، منبث از مفاد این آیین‌نامه است؛

۳. میزان تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶، دارای روند صعودی بوده به طوری که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب دارای رشدی معادل ۲۲/۹، ۴۴ و ۲۶/۵ درصد بوده است. سهم تسهیلات تبصره‌ای از کل تسهیلات پرداختی بانک‌های دولتی، از سال ۱۳۸۳ به بعد روند صعودی داشته که حاکی از سیاست‌های انبساطی دولت در تضمین و اعطای این نوع تسهیلات است؛

۴. میزان مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌های دولتی (به‌استثنای پست بانک ایران) روندی صعودی داشته به طوری که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب دارای رشدی معادل ۶۵/۳، ۵۴/۵ و ۲۶/۴ درصد بوده است.

۵. میزان وصولی‌های بانک‌های دولتی بابت اقساط تسهیلات پرداختی، از سال ۱۳۸۳ تا سال ۱۳۸۵ روندی صعودی داشته ولی رشد آن نزولی بوده است و مجدداً در سال ۱۳۸۶ رشدی صعودی داشته است. به طوری که در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب دارای رشدی معادل ۳۵/۳، ۳۱ و ۹۴/۲ درصد بوده است. نکته حائز اهمیت، رشد نزولی وصولی‌های بانک‌های دولتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ است که اثر آن در بالا رفتن حجم و میزان مطالبات سررسید گذشته و معوق آنها طی سال‌های مذکور نمایان است؛

۶. میزان ذخایر بانک‌های دولتی بابت مطالبات، از سال ۱۳۸۳ به بعد رشدی نزولی داشته است، به گونه‌ای که از ۱۰۱/۴۴۹ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۴۷/۹ درصد در سال ۱۳۸۶ کاهش یافته است. این روند حاکی از وضعیت بحرانی بانک‌های دولتی در سال‌های اخیر بوده و شرایط نامناسب مدیریت نقدینگی و بازگشت منابع برای پوشش این ذخایر و ریسک‌های مرتبط با عدم وصول مطالبات آنها را نشان می‌دهد؛

۷. سهم مطالبات معوق بانک‌های دولتی (به‌استثنای پست بانک ایران) از کل

تسهیلات پرداختی در سال‌های ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب ۱۰/۶، ۱۴/۳، ۱۵/۳ و ۱۵/۳ درصد است که با میانگین موجود میان بانک‌های موفق دنیا (۳ تا ۵ درصد)، اختلاف دارد. این امر از غیرمنطقی بودن نرخ‌های سود بانکی، سیاست‌های غلط بانکی، عدم مدیریت بهینه منابع و مصارف در بانک‌ها، عدم رعایت کافی شرایط و ضوابط اعطای تسهیلات، عدم نظارت کافی، عدم جدیت ادارات حقوقی و ادارات وصول مطالبات بانکی در وصول مطالبات، الزام بانک‌ها به پرداخت برخی از تسهیلات که توجیه اقتصادی کافی ندارند و از فساد اداری نشئت گرفته است.

## ۲. پیشنهادها

۱. بانک مرکزی و هریک از بانک‌های عامل ضمن هماهنگی، اقدام به ایجاد بانک اطلاعات جامع یکپارچه و قابل دسترس برای تمام شعب پرداخت‌کننده تسهیلات و به‌روز کردن اطلاعات مربوط به گیرندگان تسهیلات، شامل: میزان تسهیلات دریافتی، میزان بدهی‌های معوق و سررسید گذشته آنان و سوابق اعتباری مشتری، کنند؛
۲. تدارک و خرید سیستم نرم‌افزاری مناسب برای شفاف‌سازی و تقسیم‌بندی دقیق سرفصل حساب‌ها و انتقال صحیح مانده مطالبات به سرفصل‌های ذی‌ربط به‌طور خودکار و اعمال ذخیره کافی برای هر کدام از انواع مطالبات، توسط هریک از بانک‌های عامل؛
۳. برخورد قاطع هریک از بانک‌های عامل با افرادی که به‌عمد مرتکب خلاف شده یا قوانین و مقررات را نادیده گرفته‌اند، به‌خصوص در مورد کارکنانی که تبانی کرده یا رشوه گرفته‌اند و ملحوظ کردن میزان مطالبات معوق شعبه در فرم ارزشیابی عملکرد رؤسای شعب و مدنظر قرار دادن آن به‌منظور ارتقای شغلی؛
۴. ضرورت دارد هیئت وزیران، سازوکار بیمه‌های اعتباری را به‌منظور اجتناب از افزایش مطالبات سررسید گذشته و معوق، در اسرع وقت طراحی و آن را برای اجرا ابلاغ کنند؛
۵. حمایت و تشویق وزارت امور اقتصادی و دارایی از گروه‌ها و شرکت‌های مشاوره مالی

و سرمایه‌گذاری که ارزیابی طرح‌های متقاضیان تسهیلات بانکی را برعهده گرفته و در کاهش ریسک بانک‌ها نقش بسزایی می‌توانند داشته باشند؛

۶. اقدام بانک‌های عامل به ظرفیت‌سازی و آموزش همکاران بانکی، به‌منظور ارائه مشاوره‌های مناسب به مشتریان بانکی و پایش دائم آنان، به‌منظور جلوگیری از ورشکستگی و معوق شدن مطالبات آنها؛

۷. ضروری است به‌منظور ایجاد رویه واحد در میان بانک‌ها، شورای پول و اعتبار، براساس بخش‌نامه شماره م‌ب/۲۸۲۳ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۵ اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی درخصوص «نحوه محاسبه ذخیره مطالبات مؤسسات اعتباری» اقدام به تهیه و تصویب دستورالعمل نحوه انتقال مطالبات به سرفصل سوخت شده کرده و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، برای ابلاغ به نظام بانکی و نظارت بر حسن اجرای آن، اقدامات لازم را به‌عمل آورد؛

۸. دولت بایستی در اسرع وقت نسبت به اصلاح و ابلاغ آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌ها، اقدام لازم را به‌عمل آورد؛

۹. ضروری است دولت، لایحه اصلاحی مربوط به قانون عدم الزام به اخذ وثیقه ملکی را تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

## منابع و مأخذ

- آسیب‌شناسی‌های اخذ شده از بانک‌های عامل.  
آمار اخذ شده از وزارت کار و امور اجتماعی.  
آمار اخذ شده از وزارت امور اقتصادی و دارایی.  
آمار اخذ شده از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.  
بانک ملی ایران ۱۳۸۵. ماهنامه آموزشی - خبری و بانکی، شماره ۱۲۵.  
فصلنامه بانک صادرات ایران ۱۳۸۶. شماره ۴۲.  
قوانین، مقررات، بخش‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ذی‌ربط.



## گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری درخصوص اجرای اصل «۴۴» و واگذاری شرکت‌های تابعه

حسن کاظمی\* و حمیدرضا خوشحالی\*\*

به موجب سیاست‌های کلی اصل «۴۴» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در اول خرداد سال ۱۳۸۴ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد، سرعت بخشیدن به روند خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت در دستور کار دولت و مجلس قرار گرفت. در این مقاله ضمن بررسی روند خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری در وزارت راه و ترابری، مشکلات و موانع موجود در اجرای این امر مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد روند واگذاری در این وزارتخانه از سرعت مطلوبی برخوردار نبوده و عدم اعتقاد عملی بعضی از مدیران، زمان بر بودن تهیه اسناد و مدارک مورد درخواست سازمان خصوصی‌سازی، زیان‌ده بودن و مشکلات ساختاری و عدم استفاده از کارشناسان و مشاوران متخصص در امر خصوصی‌سازی برای وفق دادن شرکت‌ها با شرایط لازم به منظور برگزاری مناقصه و یا ورود به بورس از دلایل و موانع عمده تأخیر در اجرای اصل «۴۴» محسوب می‌شوند.

کلیدواژه‌ها: اصل «۴۴»؛ خصوصی‌سازی؛ وزارت راه و ترابری؛ واگذاری؛ موانع و مشکلات

---

\* کارشناس ارشد اداره کل نظارت و بازرسی امور راه و ترابری، سازمان بازرسی کل کشور؛  
E-mail: kazemi57@gmail.com

\*\* کارشناس ارشد اداره کل نظارت و بازرسی امور راه و ترابری، سازمان بازرسی کل کشور.

### مقدمه

به موجب اصل «۴۴» قانون اساسی، نظام اقتصادی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار شده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی به لحاظ دیدگاه‌های مبتنی بر اقتصاد دولتی و مردمی، سهم بخش دولتی به نحو چشمگیری افزایش یافت به طوری که تمام صنایع بزرگ و مادر و اغلب بنگاه‌های اقتصادی و تجاری کشور تحت حاکمیت و مالکیت دولت قرار گرفت. این روند به گونه‌ای استمرار داشت که حتی تداوم حیات و فعالیت برخی از بنگاه‌ها در گرو ساختار دولتی و بهره‌مندی از رانت‌ها و کمک‌های آن میسر بود. با تغییر اوضاع و شرایط حاکم بر کشور به مرور معایب و معضلات نظام اقتصادی دولتی و نیز فقدان یک نظام اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد نمایان شد. علاوه بر آن تخصیص اعتبارات و منابع مالی نسبتاً زیاد به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی که بعضاً به منظور جبران زیان سالیانه و پرداخت حقوق و دستمزد و هزینه‌های سربار آنها صرف می‌شد از جمله مشکلات و نارسایی‌های نظام دولتی است که معمولاً با کاهش کارایی، کیفیت خدمات و تولیدات ارائه شده توسط بنگاه‌های دولتی همراه است.

در نهایت پس از هدایت‌ها و راهنمایی‌های مسئولان به ویژه مقام معظم رهبری که در ابلاغ سیاست‌های کلی اصل «۴۴» تبلور یافت به تدریج روند خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت تسریع شد به طوری که نه تنها قوانین و مقررات لازم تدوین گردید، بلکه حجم قابل توجهی از سهام شرکت‌های مشمول واگذاری پس از آماده‌سازی از طریق بورس یا مزایده و ... واگذار شد.

### ۱ بررسی وضعیت دستگاه‌های وزارت راه و ترابری به لحاظ قابلیت قابل واگذاری

وضعیت شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت راه که براساس تصریح قوانین و یا نوع و ماهیت فعالیت غیرقابل واگذاری و یا قابل واگذاری است، به این شرح‌اند:



گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری در خصوص اجرای اصل «۴۴» ... ۲۱۷

### ۱-۱ سازمان بنادر و دریانوردی

سیاست‌های کلی اصل «۴۴»، سازمان بنادر و کشتیرانی را از واگذاری مستثنا کرده است و این سازمان به علت ماهیت و فعالیت‌های محول شده، مشمول گروه سه مندرج در ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم بوده و غیرقابل واگذاری است. تنها شرکت قابل واگذاری سازمان بنادر و دریانوردی شرکت تایدواتر خاورمیانه بود که با توجه به مصوبه شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی در سال ۱۳۸۵، فروش سهام متعلق به سازمان در شرکت تایدواتر تا پایان برنامه چهارم توسعه مورد تأیید و تصویب قرار گرفت. در جلسه هیئت عالی واگذاری مورخ ۸۶/۹/۱۷ پیشنهاد واگذاری سهام متعلق به دولت در شرکت تایدواتر خاورمیانه مطرح و واگذاری سهام مذکور توسط سازمان خصوصی سازی تصویب شد و در سال ۱۳۸۷ باقیمانده سهام دولتی این شرکت (۸/۴۴ درصد) از طریق بورس به کنسرسیومی متشکل از سه شرکت واگذار گردید (قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم ... و گزارش اصل «۴۴»، دفتر امور مجامع و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، ۱۳۸۷).

### ۱-۲ شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران

سیاست‌های کلی اصل «۴۴»، شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران را از واگذاری مستثنا کرده است و این سازمان به علت ماهیت فعالیت‌ها غیرقابل واگذاری است. خلاصه اقدامات صورت گرفته در خصوص واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه (۴ شرکت اقماری و ۷ شرکت مشترک) به شرح ذیل است (مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری و گزارش اصل «۴۴»، دفتر امور مجامع و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، ۱۳۸۷):

### ۱-۲-۱ شرکت خدمات مهندسی خط و ابنیه فنی (تراورس)

به موجب تصویب نامه شماره ۲۳۲۶۴/ت/۳۱۱۴۵ هـ - ۸۳/۵/۲۰ هیئت وزیران، شرکت فوق از

طریق مزایده مشمول واگذاری به بخش غیردولتی شده است. به دلیل گسترش امور و تعدد اموال منقول و غیرمنقول، انجام کارشناسی و ارزیابی دارایی‌های متعلق به آن شرکت زمان طولانی را به خود اختصاص داد و کماکان واگذاری شرکت مذکور توسط شرکت راه آهن در حال پیگیری است.

#### ۲-۲-۲ شرکت خدمات مهندسی ساختمان و تأسیسات (بالاست)

به موجب مصوبه شماره ۲۳۲۶۴/ت/۳۱۱۴۵ هـ - ۸۳/۵/۲۰ هیئت وزیران، شرکت مذکور از طریق بورس مشمول واگذاری به بخش غیردولتی شده است و علی‌رغم انجام برخی مقدمات برای ورود به بورس این مهم تحقق نیافت و پس از آن و براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۸۷۱۵۷/ت/۳۷۶۲۱ مورخ ۸۶/۵/۳۱ مقرر شد صددرصد سهام این شرکت در سال ۱۳۸۶ از طریق مزایده عمومی به فروش برسد، اما کماکان واگذاری شرکت مذکور توسط شرکت راه آهن در حال پیگیری است.

#### ۲-۲-۳ شرکت قطارهای مسافری رجاء

ناوگان مسافری ریلی عمدتاً در اختیار شرکت قطارهای مسافری رجاء است و واگذاری آن با شرایط موجود به بخش خصوصی امکان ایجاد انحصار در آن بخش را به وجود می‌آورد. بر این اساس راه آهن در اولویت نخست از طریق واگذاری بخش عمده‌ای از واگن‌های مسافری، شرکت را کوچک‌سازی کرد و این امر اولاً، واگذاری را امکان‌پذیر و ثانیاً، از ایجاد انحصار در بخش مسافری جلوگیری می‌کند. همچنین مقرر شده است پس از اصلاح ساختار مالی اقدامات لازم برای واگذاری سهام این شرکت صورت گیرد.

#### ۲-۲-۴ شرکت واگن پارس

درخصوص واگذاری سهام راه آهن در شرکت واگن‌سازی پارس (۱۶/۵ درصد) تصمیم

گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری در خصوص اجرای اصل «۴۴» ... ۲۱۹

خاصی اتخاذ نشده و این امر به سازمان گسترش و نوسازی که اکثریت سهام راه آهن را دارد محول شده است.

#### ۱-۲-۵ شرکت مهندسی مشاور توسعه راه آهن (مترا)

همه سهام شرکت مهندسی مشاور مترا (۶۵ درصد) در اواخر سال ۱۳۸۷ از طریق مزایده واگذار شده است.

#### ۱-۲-۶ شرکت ریل ابریشم پارس

این شرکت دارای سهام دار خارجی است، بنابراین پس از هماهنگی های لازم و آماده سازی شرکت اقدامات مربوط به واگذاری صورت خواهد گرفت.

#### ۱-۲-۷ سهام شرکت راه آهن در شرکت های غیردولتی

براساس مفاد بند اول جزء «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کشور مبنی بر واگذاری همه سهام دولتی در شرکت های غیردولتی از طریق مزایده یا بورس تا پایان سال ۱۳۸۶، طی نامه شماره ۶۵۳۴ مورخ ۸۶/۷/۲۲ شرکت های فولاد ریل جنوب، شرکت حمل و نقل ریلی نیرو، شرکت حمل و نقل ریلی کشتیرانی، شرکت سمند ریل، شرکت توکا ریل و شرکت سایپا ریل برای واگذاری ۱۰۰٪ سهام راه آهن به سازمان خصوصی سازی معرفی شد و واگذاری آنها در تاریخ ۸۶/۸/۱۲ در جلسه هیئت عالی واگذاری و با حضور وزیر راه و ترابری مورد تصویب این هیئت قرار گرفت.

مطابق جلسات نمایندگان سازمان بورس، سازمان خصوصی سازی و شرکت راه آهن در تاریخ ۸۷/۷/۱۶ شرکت های قطارهای مسافربری رجاء، خدمات مهندسی خط و ابنیه فنی راه آهن، حمل و نقل سایپا ریل و ریل ابریشم پارس با توجه به اطلاعات مربوط به زیان انباشته، موضوع فعالیت، روند سودآوری، نتایج عملکرد ۳ سال گذشته، مبلغ سرمایه و ...

در شرایط فعلی غیرقابل پذیرش در بورس اعلام شده و در صورت واگذاری با شرایط موجود، بایستی از طریق سازمان خصوصی سازی انجام پذیرد.

### ۱-۳ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای

«سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای»، به عنوان سیاستگذار زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای، پس از واگذاری فعالیت‌های تصدی گرایانه خود در شمار دستگاه‌های غیرقابل واگذاری قرار می‌گیرد.

خلاصه اقدامات صورت گرفته در خصوص واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان به شرح ذیل است (مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری و گزارش اصل «۴۴»، دفتر امور مجامع و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، ۱۳۸۷):

#### ۱-۳-۱ شرکت حمل و نقل بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران

صددرد سهام این شرکت متعلق به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای بود که توسط سازمان خصوصی سازی از طریق مزایده در تاریخ ۸۶/۲/۲۴ به بخش غیردولتی واگذار شد.

#### ۱-۳-۲ شرکت تجهیزات ایمنی راه‌ها

۶۰ درصد سهام این شرکت به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده بود و با استناد به تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۸۷۱۵۷/ت/۳۷۶۲۱ مورخ ۸۶/۵/۳۱ باقیمانده سهام این شرکت از طریق مزایده در سال ۱۳۸۷ به شرکت سدید واگذار گردید.

#### ۱-۳-۳ شرکت حمل و نقل ایران و روسیه (ایرسوتر)

هرچند فعالیت این شرکت در حوزه فعالیت اقتصادی گروه یک ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه است و باید براساس تبصره «۱» ماده (۳) قانون یاد شده

گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری درخصوص اجرای اصل «۴۴» ... ۲۲۱

تا پایان برنامه چهارم واگذار شود، اما درخصوص واگذاری ۵۰ درصدی سهام شرکت ایرسوتر تصمیم گیری نشده است. لازم به ذکر است که ۵۰ درصد سهام این شرکت متعلق به طرف روسی بوده که براساس توافقات و قوانین قبل از انقلاب تشکیل شده است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران).

#### ۴-۱ شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور

شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور، با رعایت تکالیف مقرر در بند «۵» از قسمت «ج» ماده (۲۸) قانون برنامه چهارم مبنی بر «... حاکمیت و انحصار دولت بر ... ناوبری نشست و برخاست ...» قابل واگذاری است. این شرکت زیرمجموعه‌ای ندارد و صددرصد سهام آن متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است.

#### ۴-۵ شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور

بند «ج» مواد (۱۳۵ و ۱۳۶) قانون برنامه چهارم توسعه، امور زیربنایی را در حوزه وظایف دولت تعریف کرده است، که با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی توسط بخش غیردولتی انجام خواهد شد. از این رو شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور که متولی مدیریت و نظارت بر ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل است، از این حیث غیرقابل واگذاری است.

سازمان توسعه راه‌های ایران از شرکت‌های زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور است که براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران مورخ ۸۳/۹/۲۱، روش واگذاری این سازمان که در بورس پذیرفته شده بود، به مزایده اصلاح گردید و براساس مصوبه شماره ۸۲۴۸۳/ت/۳۴۶۴۵ هـ مورخ ۸۴/۱۲/۲۸ هیئت وزیران، به سازمان خصوصی‌سازی مجوز داده شد تا در سال ۱۳۸۵ نسبت به ادامه عرضه سهام شرکت‌های مصوب دارای زمان بندی فروش که عملیات واگذاری آنها به اتمام نرسیده بود،

اقدام کند. در تاریخ ۸۶/۸/۷ طی نامه شماره ۱/۶۳۸۲۰ از سوی شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور، سازمان توسعه راه‌های ایران به‌عنوان تنها شرکت قابل واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی معرفی شد و پس از آن طبق استعلام این سازمان از سازمان خصوصی‌سازی مقرر گردید چنانچه عملیات واگذاری تا پایان سال ۱۳۸۶ اتمام نپذیرد، نسبت به برنامه واگذاری آن در سال ۱۳۸۷ تصمیمی اتخاذ شود که این امر در حال انجام است (مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری و گزارش اصل «۴۴»، دفتر امور مجامع و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، ۱۳۸۷).

#### ۶-۱ شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)

درخصوص «شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران»، در بند «۵» قسمت «ج» ماده (۲۸) قانون برنامه چهارم توسعه مقرر شده است که حداکثر ۵۱ درصد سهام شرکت هما در مالکیت دولت باقی بماند. در همین راستا و براساس تصمیم هیئت عالی واگذاری مورخ ۸۶/۵/۲۲ و تصویب‌نامه هیئت وزیران مقرر شد که سهام این شرکت از طریق بورس و تا پایان سال ۱۳۸۷ واگذار شود که این امر تا پایان سال ۱۳۸۷ صورت نپذیرفت (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری و گزارش اصل «۴۴»، دفتر امور مجامع و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، ۱۳۸۷). خلاصه اقدامات صورت گرفته درخصوص واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه به شرح ذیل است:

#### ۱-۶-۱ شرکت گروه هتل‌های هما

صد درصد سهام این شرکت متعلق به شرکت هماست که طبق مصوبه شماره ۴۱۶۱۵/ت/۲۷۶۲۵ هـ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور مورخ ۸۱/۹/۱ در راستای قانون بودجه ۱۳۸۱ مقرر شد: ۵۱ درصد سهام گروه هتل‌های هما به سازمان تأمین اجتماعی و بازنشستگی

گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری در خصوص اجرای اصل «۴۴» ... ۲۲۳

واگذار شود. پس از آن مجدداً برای رفع ایراد قانونی مصوبه سال ۱۳۸۱ و درج مجوز تهاتر مالیاتی در سال ۱۳۸۲، موضوع واگذاری سهام گروه هتل‌های هما در دستور کار نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور قرار گرفت و طبق مصوبه شماره ۵۵۸۵۱/ت/۲۹۹۴۸ن نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور مورخ ۸۲/۱۰/۲۴ در راستای قانون بودجه ۱۳۸۲ مقرر شد ۸۰ درصد سهام گروه هتل‌های هما به نسبت مساوی به سازمان تأمین اجتماعی و بازنشستگی واگذار شود که هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به نحوه قیمت‌گذاری سهام اعتراض کرد و مقرر گردید تا موضوع در جلسه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور مطرح و اتخاذ تصمیم به عمل آید.

متعاقباً در تاریخ ۸۵/۲/۹ طبق مصوبه شماره ۱۱۰۲۶/ت/۳۴۴۶۳ هر دو مصوبه سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ در خصوص واگذاری سهام گروه هتل‌های هما به دو سازمان مذکور، در هیئت وزیران ابطال گردید. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل «۴۴» توسط مقام معظم رهبری، وزارت راه و ترابری پیشنهاد واگذاری سهام دولت در شرکت گروه هتل‌های هما را به سازمان خصوصی‌سازی ارائه کرد که در جلسه هیئت عالی واگذاری مورخ ۸۶/۱۰/۱۲ موضوع واگذاری مستقل شرکت گروه هتل‌های هما مطرح و تصمیم‌گیری به بعد از ارائه پیشنهاد طرح کلی اصلاح ساختار و نحوه واگذاری شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران از سوی وزارت راه و ترابری موکول شد (مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری).

## ۲-۶-۱ شرکت ایران ایرتور

تمام سهام این شرکت متعلق به هماست که براساس تصمیم هیئت عالی واگذاری و تصویب هیئت وزیران مقرر شده است تا همه سهام این شرکت از طریق بورس و تا پایان سال ۱۳۸۷ واگذار شود.

## ۷-۱ شرکت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک

شرکت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک، خارج از شمول شرکت‌های صدر اصل «۴۴»

قانون اساسی بوده و به طور کامل قابل واگذاری است، به استناد تصویب نامه هیئت وزیران به شماره ۱۰۶۷۵۵/ت/۳۸۳۳۵ هـ مورخ ۸۶/۷/۳ مقرر گردید سهام شرکت مادر تخصصی آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک از طریق بورس در سال ۱۳۸۷ واگذار شود که براساس مصوبه مزبور نسبت به مذاکره با یازده کارگزار اقدام و نهایتاً انعقاد قرارداد با کارگزاری مفید اقدام شده است. همچنین طی نامه شماره ۱۵۱۳۹/ص مورخ ۸۶/۹/۶ شرکت مذکور به مدیریت پذیرش شرکت بورس اوراق بهادار معرفی گردیده و مراحل ارسال اطلاعات لازم برای پذیرش در بورس انجام شده است و طبق برآوردهای به عمل آمده پیش بینی می شود شرکت مادر تخصصی آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک در اسرع وقت در بورس پذیرفته و سهام شرکت در بورس عرضه شود (مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری). این شرکت زیرمجموعه ای ندارد و صددرصد سهام آن متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است.

## ۲ بررسی موانع و مشکلات اجرای سیاست های کلی اصل «۴۴» قانون اساسی

۱. از جمله مشکلات موجود برای جذب سرمایه های غیردولتی و حتی خارجی، مراحل طولانی و زمان بر اعطای مجوزهای متعدد از دستگاه های مختلف است. در این خصوص فقدان مرکزی واحد برای اطلاع رسانی، اخذ مجوز، انجام هماهنگی و پشتیبانی لازم کاملاً محسوس بوده و در نتیجه بازنگری در مراحل و فرایندهای موجود در این زمینه ضروری است.

۲. تغییرات متعدد و بعضاً متضاد برخی مصوبات مربوط به واگذاری ها به ویژه در مورد تغییر روش واگذاری (مزایده، بورس و ...) که حاکی از عدم شناخت کافی از دستگاه های مشمول واگذاری بوده و یا به علت عدم کارشناسی دقیق ایجاد شده از جمله عواملی است که سبب بروز وقفه در امر واگذاری و طولانی شدن فرایند آن می شود.

۳. ناهماهنگی و عدم همکاری مناسب دستگاه های ذی ربط (سازمان خصوصی سازی، سازمان بورس اوراق بهادار، دستگاه مشمول واگذاری و ...) به ویژه در ارائه مشاوره های



ضروری توسط سازمان خصوصی سازی و ارائه به موقع اسناد و مدارک و صورت‌های مالی لازم توسط دستگاه‌ها سبب کندی امور می‌شود.

۴. در پاره‌ای موارد به علت مهیا نبودن بستر فرهنگی لازم و نیز عدم آمادگی و پذیرش مدیران و مسئولان عزم چندانی در واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری دیده نمی‌شود. از سوی دیگر به خطر افتادن منافع عده‌ای که سود آنها در گروه استمرار نظام دولتی است نیز به این مسئله دامن می‌زند.

۵. عدم اطلاع کافی مدیران از فرایند خصوصی سازی و ضعف نظام مدیریتی در اصلاح و بهسازی ساختارهای لازم از جمله نیروی انسانی و برنامه‌ریزی سبب تأخیر در واگذاری می‌شود. به عنوان نمونه یکی از عوامل زیان‌دهی «هما» که باعث عدم پذیرش آن در بورس شده است مواردی همچون تراکم نیروی انسانی، نداشتن الگوی استاندارد در جذب و توسعه منابع انسانی و ساختار کهنه و قدیمی سازمانی است که مبین ضعف مدیریت و عدم برنامه‌ریزی برای اصلاح امور بوده از این رو نخستین قدم در امر خصوصی سازی این شرکت استفاده از مدیران و مشاوران قوی و علاقه‌مند به خصوصی سازی است.

۶. مهم‌ترین مانع خصوصی سازی در واگذاری سهام شرکت‌ها از طریق بورس زیان سالیانه آنهاست زیرا برای پذیرش سهام شرکت در بورس باید آن مؤسسه سه سال متوالی سودده باشد. شرکت‌هایی نظیر تراورس (وابسته به راه آهن) و هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، به دلیل زیان‌ده بودن قابلیت پذیرش در بورس را ندارند. به طور نمونه عمده‌ترین دلایل زیان سالیانه شرکت هما به شرح ذیل است:

- تحمیل مسیرهای پروازی زیان‌ده که بنا به دلایل غیربازرگانی امکان لغو آنها میسر نیست؛
- تکلیفی بودن نرخ پروازهای داخلی و عدم امکان افزایش نرخ مذکور تا سطح واقعی؛
- فرسودگی ناوگان و به تبع آن افزایش هزینه‌های تعمیر، نگهداری و بهره‌برداری؛

- تعهد هما برای کمک به صندوق بازنشستگی کارکنان؛
- دو فرودگاهی بودن تهران و به تبع آن افزایش هزینه‌های استقرار نیروی انسانی، تجهیزات هندلینگ و ...؛
- افزایش هزینه‌های ناشی از نوسانات نرخ تسعیر ارز مبنای دلار به یورو؛
- ساختار کهنه و قدیمی سازمان و عدم تطابق آن با محیط متغیر صنعت؛
- تراکم نیروی انسانی و تغییرات ساختاری بدون داشتن یک الگوی استاندارد.

### نتیجه‌گیری

۱. جمع‌بندی شرکت‌های تابعه وزارت راه و ترابری از حیث اجرای سیاست‌های کلی اصل «۴۴» به شرح ذیل است.

جدول ۱ شرکت‌های تابعه وزارت راه و ترابری از لحاظ اجرای سیاست‌های کلی اصل «۴۴»

نام شرکت (سازمان)	شرکت‌های تابعه	وضعیت واگذاری	وضعیت سهام
شرکت مادر تخصصی راه آهن جمهوری اسلامی ایران	شرکت خدمات مهندسی خط و ابنیه (تراورس)	قابل واگذاری	۱۰۰ درصد متعلق به راه آهن
	شرکت خدمات مهندسی ساختمان و تأسیسات (بالاست)	قابل واگذاری	۱۰۰ درصد متعلق به راه آهن
	شرکت مهندسی مشاور مترا	واگذار شده است	۶۵ درصد متعلق به راه آهن
	شرکت قطارهای مسافری رجاء	قابل واگذاری	۱۰۰ درصد متعلق به راه آهن
	شرکت واگن پارس		۵/۱۶ درصد متعلق به راه آهن

جدول ۱ شرکت‌های تابعه وزارت راه و ترابری از لحاظ اجرای سیاست‌های کلی اصل «۴۴»

نام شرکت (سازمان)	شرکت‌های تابعه	وضعیت واگذاری	وضعیت سهام
	ریل ابریشم پارس	---	۵۰ درصد متعلق به راه آهن
	فولاد ریل جنوب	قابل واگذاری	۴۹ درصد متعلق به راه آهن
	حمل و نقل ریلی نیرو	قابل واگذاری	۴۹ درصد متعلق به راه آهن
	حمل و نقل ترکیبی کشتیرانی	قابل واگذاری	۴۹ درصد متعلق به راه آهن
	سمند ریل	قابل واگذاری	۴۰ درصد متعلق به راه آهن
	توکار ریل	قابل واگذاری	۴۹ درصد متعلق به راه آهن
	سایپا ریل	قابل واگذاری	۴۹ درصد متعلق به راه آهن
سازمان بنادر و دریانوردی	شرکت تایید و اتر	واگذار شده است	---
شرکت فرودگاه‌های کشور	---	قابل واگذاری	---
شرکت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک	--	قابل واگذاری	---
شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)	شرکت ایران ایرتور	قابل واگذاری	۱۰۰ درصد متعلق به (هما)
	گروه هتل‌های هما	قابل واگذاری	۱۰۰ درصد متعلق به (هما)

جدول ۱ شرکت‌های تابعه وزارت راه و ترابری از لحاظ اجرای سیاست‌های کلی اصل «۴۴»

نام شرکت (سازمان)	شرکت‌های تابعه	وضعیت واگذاری	وضعیت سهام
شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	سازمان توسعه راه‌های ایران	قابل واگذاری	۱۰۰ درصد متعلق به شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور
سازمان هواشناسی کشور	---	غیر قابل واگذاری	---
سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای کشور	شرکت تجهیزات ایمنی راه‌ها	واگذار شده است	---
	شرکت حمل و نقل بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران	واگذار شده است	---
	شرکت ایرسوتر		۵۰ درصد متعلق به سازمان راهداری و ۵۰ درصد متعلق به روسیه
سازمان هواپیمایی کشوری	---	غیر قابل واگذاری	---

منبع: اطلاعات کسب شده توسط سازمان بازرسی.

۲. به دلیل تفاوت دیدگاه‌ها و اختلاف نظرهای برخی مدیران، فرایند واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری با تأخیر نسبتاً طولانی انجام شده است. در این زمینه می‌توان به واگذاری مجموعه هتل‌های هما اشاره کرد که پس از تغییر مدیریت شرکت اصلی (هما) به علت عدم ثبت مشخصات صاحبان جدید سهام در دفتر سهام و براساس رأی مرجع قضایی، این مجموعه از صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی به شرکت اصلی عودت داده شده است. همچنین در مورد واگذاری ۴۹ درصدی سهام شرکت «هما» که به موجب مفاد بند «الف» ماده (۱۲۹) قانون برنامه سوم جایز بوده و در برنامه چهارم توسعه نیز (براساس ماده (۲۸)

آن قانون) مجدداً لحاظ شده است و بررسی‌ها نشان می‌دهد که عزم چندانی برای واگذاری آن وجود ندارد و امور مقدماتی لازم به‌کندی انجام می‌گیرد.

۳. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای با فروش و واگذاری شرکت‌های وابسته خود (شرکت حمل‌ونقل جمهوری اسلامی ایران و شرکت تجهیزات ایمنی راه‌ها) عملکرد قابل قبولی داشته و از نظر واگذاری و فروش پایانه‌های حمل‌بار و مجتمع‌های خدماتی رفاهی نیز ضمن برگزاری مزایده‌های متعدد، نسبت به فروش تعدادی از آنها اقدام کرده است.

۴. در مجموع در سطح وزارتخانه تنها سهام شرکت‌های حمل‌ونقل جمهوری اسلامی (ایریت)، تجهیزات ایمنی راه‌ها (وابسته به سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای)، شرکت تایدواتر (وابسته به سازمان بنادر و دریانوری) و سهام شرکت مترا متعلق به راه‌آهن و اگذار گردیده است. از این رو با توجه به اقدامات انجام شده در خصوص واگذاری‌ها نتیجه می‌شود که تحقق تکالیف قانونی مندرج در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ... دایر بر واگذاری سهام، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت دولت در بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی مشمول گروه یک ماده (۲) آن قانون تا پایان برنامه چهارم، با چالش جدی مواجه باشد.

۵. وضعیت واگذاری شرکت‌های دولتی در وزارت راه و ترابری در مقایسه با سایر وزارتخانه‌ها که حجم شرکت‌های قابل واگذاری در آنها چندین برابر این وزارتخانه بوده است نشان می‌دهد عملکرد این وزارتخانه علی‌رغم تعداد کم شرکت قابل واگذاری (کمتر از ۲۵ شرکت) که فقط ۴ شرکت آن واگذار شده است در مقایسه با وزارتخانه‌هایی مثل نیرو با ۴۴ شرکت واگذار شده از ۲۷۵ شرکت، وزارت صنایع و معادن با ۵۶ شرکت واگذار شده از ۲۵۲ شرکت و وزارت امور اقتصادی و دارایی با ۷۳ شرکت واگذار شده از ۱۶۵ شرکت مطلوب نیست.

### پیشنهادات

۱. هرچند واگذاری هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما) براساس قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه (جزء «۵» بند «ج» ماده (۲۸) قانون برنامه چهارم) مجاز اعلام گردید و در اجرای این مقررات هیئت وزیران مصوبه‌ای دائر بر واگذاری شرکت یاد شده از طریق بورس تا پایان سال ۱۳۸۷ صادر کرد، اما پس از بررسی‌های به عمل آمده مشخص شد به علت مشکلات ساختاری آن شرکت از جمله زیان سنواتی، تراکم نیروی انسانی و ... عملاً امکان واگذاری آن در سال جاری امکان‌پذیر نبوده، ازاین‌رو شایسته است وزارت راه و ترابری به منظور فراهم شدن امکان واگذاری آنها از طریق راهکارهای قانونی همچون ماده (۱۲۷) قانون برنامه سوم توسعه (که در برنامه چهارم توسعه تنفیذ شده) و با اعمال مشوق‌های لازم نسبت به تعدیل نیروی انسانی مازاد اقدام کند.
۲. با توجه به اینکه واگذاری سازمان توسعه راه‌های ایران (وابسته به شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور) تحقق نیافته و اقدام چندی در این راستا صورت نگرفته مقتضی است هرچه سریع‌تر نسبت به واگذاری آن اقدام شود.
۳. با عنایت به اینکه وضعیت سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در طرح‌ها و پروژه‌های راه و ترابری چندان قابل قبول نیست بنابراین باید نسبت به مذاکره مستقیم و یا ارسال بسته‌های اطلاعاتی برای صاحبان سرمایه و مدیران موفق داخلی و سرمایه‌گذاران توانمند خارجی به منظور شرکت در معاملات، سرمایه‌گذاری و خرید سهام خصوصاً در مورد واگذاری هتل‌های هما اقدام شود.
۴. به مدیرانی که اعتقاد عملی به سیاست‌های کلی اصل «۴۴» ندارند تذکر و از مشاوران توانمند و آشنا به خصوصی‌سازی در کنار مدیران فعلی برای تسریع در این امر استفاده شود.

گزارشی از عملکرد وزارت راه و ترابری درخصوص اجرای اصل «۴۴» ... ۲۳۱

## منابع و مأخذ

سایت سازمان خصوصی سازی [www.ipo.ir](http://www.ipo.ir).

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و

اجرای سیاست‌های کلی اصل «۴۴» قانون اساسی.

گزارش اصل «۴۴»، دفتر امور مجامع و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور ۱۳۸۷.

مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی واگذاری.

مصوبات شورای عالی اداری.





# مطالعات بين المللى



# حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه

مشتاق حسین‌خان\*

ترجمه: شعبان نجف‌پور\*\* و محمدجواد حق‌شناس\*\*\*

## مقدمه

نهادهای بین‌المللی و به‌خصوص بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به موضوع حکمرانی و نهادها در کشورهای در حال توسعه توجه بسیاری دارند و یکی از دغدغه‌های مهم آنان، موضوع فساد است. شواهد و مدارک محکم و مستندی وجود دارد که نشان می‌دهد نقش حکمرانی و نهادها در افزایش توسعه و کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه بسیار بااهمیت است. این مدارک در عین حال نشان می‌دهند که هیچ مجموعه نهاد مشترکی وجود ندارد که تمامی کشورهای موفق در حال توسعه، در این زمینه با یکدیگر سهیم باشند. موضوع نگران‌کننده‌تر این است که در بیشتر کشورهای در حال توسعه، نهادها اغلب با مدل حکمرانی خوبی فاصله دارند. حتی در بیشتر کشورهای در حال توسعه، فساد ریشه‌دار و مشخصی وجود داشته و حکمرانی خوب در مراحل اولیه توسعه در این کشورها با مشکل مواجه شده است. با این حال این کشورها ظرفیت‌های بالقوه‌ای برای حکمرانی

---

\* پژوهشگر و استاد اقتصاد دانشگاه لندن.

\*\* دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: haghshenass@ut.ac.ir

\*\*\* دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: najafpour@ut.ac.ir

خوب دارند که به آنها این امکان را می‌دهد تا شرایطی را ایجاد کنند که رشد سریع و مشروعیت سیاسی پایدار دولت تضمین شود. از این رو در این کشورها برای کاهش فساد، فشار لازم است، اما به این هدف نمی‌توان دست یافت مگر اینکه به ظرفیت‌های حکمرانی که برای افزایش و رشد پایدار ضروری است، توجه کافی مبذول شود.

هرچند ممکن است برای تسریع و پایداری توسعه اهداف آرمان‌گرایانه حکمرانی خوب موجود نباشد، اما بیشتر کشورها اقداماتی برای مبارزه با فساد و استقرار حکمرانی خوب را به‌عنوان بخشی از استراتژی توسعه پایدار خود برگزیده‌اند.

کشورهای در حال توسعه‌ای که مایل به انجام اصلاحات نهادی و استراتژی‌های ضدفساد هستند، باید درس‌هایی از تجربیات بین‌المللی بیاموزند و برنامه و سیاست‌هایی را اجرا کنند که هم امکان‌پذیر و هم براساس شرایط کشورشان مناسب و قابل دستیابی باشد.

برنامه‌های حکمرانی و ضدفساد فعلی که برخی از کشورهای در حال توسعه در حال اجرای آنها هستند، به‌طور کامل به این اهداف دست نخواهد یافت و حتی امکان دارد به دلیل بلندپروازانه بودن به ضرر توسعه کشور باشد و توجهات را از اصلاحات اصلی حکمرانی منحرف کند.

بخش اول این مقاله به بحث درباره برنامه‌های حکمرانی خوب و سیاست‌های ضدفساد می‌پردازد.

بخش دوم درباره شواهد تجربی‌ای بحث می‌کند که برنامه حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد براساس آن شکل گرفته است. با تفکیک میان دولت‌های در حال توسعه هم‌گرا و واگرا نشان می‌دهیم که میان این دو دسته از کشورها تفاوت‌هایی در حکمرانی و فساد مشاهده می‌شود و به این نتیجه می‌رسیم که تفاوت‌های معناداری در حکمرانی و مبارزه با فساد میان این دو دسته از کشورهای در حال توسعه وجود دارد که این تفاوت‌ها با شاخص‌های مرسوم حکمرانی قابل اندازه‌گیری نیست. مطالعات موردی انجام شده، بعضی از تفاوت‌های موجود در ظرفیت‌های اساسی حکمرانی را میان این

\_\_\_\_\_ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۳۷

کشورها مشخص ساخته است؛ بنابراین سیاستگذاری بایستی به گونه‌ای انجام شود که با شرایط کشورهای در حال توسعه سازگار باشد.

بخش سوم مربوط به مباحث تحلیلی خاصی است که در پس سیاستگذاری‌های ضدفساد قرار دارد که این سیاست‌ها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه اتخاذ و توسط نهادهای بین‌المللی حمایت می‌شوند. روند کلی سیاستگذاری ضدفساد بر این فرض بنا شده که علت اصلی فساد، طمع و سوءاستفاده از قدرت توسط مأموران رسمی دولت است. محورهای اصلی سیاستگذاری ضدفساد یعنی آزادسازی، خصوصی‌سازی، افزایش حقوق کارمندان رسمی دولت، حاکمیت قانون، شفاف‌سازی و اصلاحات دموکراتیک همگی از این فرض پیروی می‌کنند، اما مطالعات اقتصادسنجی و مطالعات موردی انجام شده در این مقاله نشان می‌دهد که این سیاست‌ها چندان به هدف خود یعنی کاهش فساد دست نیافته‌اند.

بخش چهارم به چهار نوع فساد و مجموعه‌ای از محرک‌ها و انگیزه‌های فساد در کشورهای در حال توسعه اشاره می‌کند که در سیاستگذاری‌های مرسوم مقابله با فساد مورد توجه قرار نمی‌گیرند.

اولین انگیزه بیان می‌کند علت فساد و رانت‌جویی به مداخلات ضروری دولت مربوط است که نمی‌توان آنها را از طریق خصوصی‌سازی و آزادسازی حل کرد. در اینجا اصلاحات باید بر توانمندسازی ظرفیت‌های دولت برای انجام دادن بهتر این کار کردها مبتنی باشد.

انگیزه دوم فساد به فساد سیاسی مربوط می‌شود که علت آن اقدامات بسیاری از دولت‌های در حال توسعه برای حفظ ثبات سیاسی در یک فضای مبتلابه کمبود شدید مالی است. این محرک فساد را نمی‌توان با استفاده از هیچ‌یک از برنامه‌های مرسوم از بین برد. اینجا اولویت اصلاحات باید شناخت سیاست‌های حامی - پیرو<sup>۱</sup> در آن کشورها و محدود ساختن تأثیرات مخرب آن باشد. راه حل بلندمدت، افزایش بودجه مالی است تا جایی که

بتوان به باثبات‌سازی سیاسی از طریق شفاف‌سازی نقل‌وانتقالات مالی در تمام حوزه‌ها دست یافت.

انگیزه سوم فساد ضعف ساختاری حقوق مالکیت در کشورهایی است که در آنجا بیشتر اموال و دارایی‌ها از دید حقوق عمومی بیهوده و کم‌اثر هستند و در نتیجه طراحی سازوکار مناسبی برای حفاظت از آنها مدنظر قرار نگرفته است. مبارزه با این مشکل ساختاری مورد حمایت شدید اقتصادهای نهاد‌گرای جدید است، اما هنوز در مباحث سیاست‌گذاری ضدفساد جایگاهی نیافته است.

در مجموع درباره اهمیت این محرک سخن گفته و استدلال می‌کنیم چرا حقوق مالکیت ضعیف و فساد ناشی از آن در کشورهای در حال توسعه و حتی در کشورهای در حال توسعه‌ای که رشد اقتصادی بالایی دارند، فراگیر است.

نهایتاً اینکه رانت‌های مخرب از جدی‌ترین مشکلات کشورهای در حال توسعه هستند. درحالی‌که دلایل مختلفی برای ناپدید شدن دولت در عصر کنونی وجود دارد، اما ویژگی مهم این دولت‌ها اضمحلال ظرفیت‌های اجرایی دولت مرکزی است. در اینجا سیاست‌های ضدفساد باید به اهمیت توانمندسازی ظرفیت‌های اجرایی دولت‌ها توجه داشته باشند.

درحالی‌که تمامی انواع فساد دارای آثار زیان‌باری هستند، اما برخی از فسادهای مخرب‌ترند. همه کشورهای در حال توسعه در مراحل اولیه توسعه خود از فساد رنج می‌برند، اما کشورهای با رشد اقتصادی بالا کمتر در معرض فسادهای بسیار مخرب قرار می‌گیرند به‌علاوه استراتژی حکمرانی این دسته از کشورها به آنها این امکان را می‌دهد تا از تأثیرات بسیار زیان‌بار فساد دوری گزینند.

بخش پنجم به نتیجه‌گیری اختصاص یافته است، نتیجه ما در این بخش آن است که به‌طور کلی تمرکز بر فساد و اجرای اصلاحات حکمرانی خوب در کشورهای در حال توسعه توجهات را از سیاست‌های عملی منحرف می‌سازد. هرچند انواع مختلفی از فساد در کشورهای در حال توسعه وجود داشته و نمی‌توان به یکباره با همه آنها به مبارزه برخاست،

اما کسب ظرفیت‌های لازم حکمرانی برای شناخت و محدود ساختن مخرب‌ترین انواع فساد حیاتی است. بنابراین وجود چارچوبی برای شناخت انواع مختلف فساد به منظور تنظیم اولویت‌های اصلاحات نهادی و سیاست‌های موفق ضدفساد ضروری است.

تمامی این مباحث به اهمیت اجرای اصلاحات نهادی و سیاست‌های ضدفساد با توجه به شرایط خاص هر کشور اشاره می‌کند و بدون آن، برنامه‌های اصلاحی و استراتژی‌های ضدفساد به تنظیم اهداف غیرقابل دستیابی و بلندپروازانه منجر می‌شوند که این امر می‌تواند آثار زیان‌باری بر کشورهای در حال توسعه داشته باشد.

### ۱ طرح جدید حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد

فساد زمانی روی می‌دهد که مأموران رسمی دولت قانون را به خاطر منافع شخصی خود زیر پا می‌گذارند. رشوه و اخاذی از بدترین نوع فساد هستند، اما انواع دیگری از فساد مانند اختصاص منابع عمومی به افرادی خاص برای منافع سیاسی را نیز می‌توان در این گروه قرار داد.

به‌طور مشخص فساد برای بیشتر کشورهای در حال توسعه در بسیاری از زمینه‌ها هزینه‌های هنگفتی دربردارد (به‌عنوان مثال بی‌ثمر شدن طرح‌های توسعه، تغییر جهت برنامه‌ها و منابعی که می‌توان آنها را به‌طور مفید و ثمربخش سرمایه‌گذاری کرد و همچنین ایجاد مشکل در شفافیت و عملکرد عادی بازارها و در نتیجه ایجاد عدم قطعیت و اطمینان برای سرمایه‌گذاران)، اما در سال‌های اخیر در تحلیل‌های منسجمی که از نقش حکمرانی در بهبود چشم‌اندازهای توسعه در کشورهای در حال توسعه انجام شده، به فساد ناشی از نهادهای بین‌المللی تأکید بیشتری شده است.

این تحلیل جدید از فساد، بخشی از یک تحلیل یکپارچه، درباره حکمرانی خوب است. مباحث اصلی این تحلیل برآمده از نظریه نهادگرایی جدید<sup>۱</sup> است که بازار کارآمد را

بازاری با هزینه‌های مبادلاتی پایین تعریف می‌کند. هزینه‌های مبادلاتی، هزینه‌های انجام مبادلات و فعالیت‌ها هستند که به‌طور خاص شامل هزینه‌های چانه‌زنی و اجرای قراردادهاست. اگر این هزینه‌ها خیلی زیاد باشند، در این صورت بازارها ناکارآمد بوده و بعید است در این شرایط اقدامات ضروری مانند سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت انجام شود. بنابراین معلوم می‌شود که شرایط حکمرانی خوب را که بسیاری از افراد در کشورهای در حال توسعه به‌عنوان اهداف توسعه خواهان آن هستند، می‌توان به‌صورت نظری به‌عنوان پیش‌شرط یا ابزاری برای تضمین توسعه دانست، زیرا آنها شرایطی سیاسی و نهادی برای تضمین هزینه‌های مبادلاتی کم در اقتصادهای مبتنی بر بازارند (شکل ۱).

تحلیل اقتصادی حامی و اصلاحات حکمرانی خوب که مورد حمایت سازمان‌های بین‌المللی است در شکل ۱ خلاصه شده است. عملکرد ضعیف در توسعه اقتصادی (پیکان ۱ در شکل ۱) براساس ناکارآمدی و هزینه‌های بالای بازارهای اقتصادی تشریح می‌شود. در مقابل، تداوم بازارهای ناکارآمد (پیکان ۲ در شکل ۱) مبتنی بر مداخلات دولتی که باعث کاهش رفاه و مهم‌تر از آن حقوق مالکیت ضعیف که باعث هزینه‌بر شدن نگهداری و اجرای اموال می‌شود، است. به دنبال آن تداوم بی‌ثباتی حقوق مالکیت و مداخلات کاهنده رفاه در کشورهای در حال توسعه (پیکان ۳ در شکل ۱) براساس فساد و رانت‌جویی تشریح می‌شود. اما سؤال این است چگونه با وجود اندک بودن افراد نفع‌برنده از فساد و رانت‌جویی، آنها قادرند فعالیت‌های خود را به زیان اکثریت مردم ادامه دهند؟ پاسخ این است که (شکل ۱ پیکان ۴) این اکثریت یا از سازمان‌دهی ضعیفی برخوردارند و یا هیچ‌گونه پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری دمکراتیک در مقابل آنها وجود ندارد و یا اگر وجود دارد، بسیار ضعیف است و این امر به اقلیت مذکور امکان استثمار اکثریت را می‌دهد. فقر و توسعه‌نیافتگی، ظرفیت سازمانی اکثریت (پیکان ۵ شکل ۱) را محدود ساخته و در نتیجه سبب می‌شود نظام در فقر و توسعه‌نیافتگی پایدار باقی بماند.

تحلیل حکمرانی خوب از منظر این چشم‌انداز، باعث طرح مجموعه‌ای از اولویت‌های



\_\_\_\_\_ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۱

سیاستی موازی و هم‌زمان می‌شود که برای رهایی از دام فقر توصیف شده در شکل ۱ باید به‌طور هم‌زمان دنبال شود.

این مجموعه به هم مرتبط از سیاست‌ها ترکیبی از اصلاحات اقتصادی را با اصلاحات نهادی و سیاسی ترغیب می‌کند که به‌عنوان برنامه حکمرانی خوب شهرت یافته است. برخی از عناصر این بسته در جدول ۱ خلاصه شده‌اند. ویژگی این بسته آن است که به موضوعات مافوق اصلاح اقتصادی و رقابت بازار می‌پردازد و دامنه وسیعی از اصلاحات سیاسی و نهادی را دربرمی‌گیرد. بنابراین برنامه حکمرانی خوب ارائه شده در جدول ۱ بیان می‌کند که به‌جای تمرکزی ساده بر پیکان ۱ در شکل ۱، یعنی اصلاحات اقتصادی از قبیل آزادسازی، ضروری است اصلاحات نهادی که سبب ثبات مالکیت فکری و حاکمیت قانون می‌شود (پیکان ۲ در شکل ۱)، مانند اصلاحات ضدفساد و مبارزه گسترده با رانت‌جویی (پیکان ۳ در شکل ۱) و اصلاحاتی که به ارتقای پاسخ‌گویی دولت‌ها (پیکان ۴ در شکل ۱) منجر می‌شود، به‌طور هم‌زمان دنبال شوند و به همین دلیل روشن است اصلاحات ضدفساد باید نقشی مهم را در برنامه اصلاحی جدید ایفا کند.

## ۲ شواهد تجربی

شواهد تجربی نشان می‌دهد با وجود اینکه در بهترین حالت، میان شرایط بیان شده در برنامه حکمرانی خوب و بهبود رشد اقتصادی رابطه‌ای ضعیف وجود دارد، اما شرایط مهم‌تری نیز هست که برای تسریع و ثبات بخشیدن به رشد اقتصادی ضروری‌اند، ولی هیچ‌کدام از آنها در رویکرد حکمرانی خوب مشخص نشده‌اند.

شناخت مهم‌ترین شرایط برای تسریع و ثبات بخشیدن به توسعه اقتصادی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برای کشورهای در حال توسعه برخوردار است. از این‌رو سؤال این است آیا برنامه حکمرانی خوب شرایط ضروری و اولویت‌های حیاتی برای ایجاد اصلاحات را مورد توجه قرار می‌دهد یا نه؟

پاسخی که به این سؤال در ادامه خواهیم داد این است که، صرف‌نظر از مزایای بالقوه حکمرانی خوب، شرایط آن و به‌ویژه نقش آن در کاهش فساد در بیشتر کشورهای در حال توسعه دست‌یافتنی نیست. مشکل اولیه در این زمینه، آن است که کیفیت حکمرانی و به‌ویژه فساد را نمی‌توان مستقیماً مورد سنجش قرار داد، از این‌رو باید با استفاده از افکار و قضاوت‌های ذهنی، شاخص‌های مرتبطی را برای آن تعریف کرد که این شاخص‌ها نیز خود دارای مشکل تعصبی و ذهنی بودن هستند. با وجود این برخی از مطالعات نشان می‌دهد، حتی اگر این شاخص‌ها را استفاده کنیم (که در جهت حمایت از سیاست‌ها بسیار استفاده می‌شود)، اما برخی از یافته‌های محکم و مستدل درباره حمایت از برنامه حکمرانی خوب، که با استفاده از این شاخص‌ها به‌دست آمده‌اند، قابل توجیه نیست.

بنابراین با توجه به مطالعات وسیع اقتصادسنجی که تا حدودی رابطه بین شاخص‌های حکمرانی از قبیل مبارزه با فساد، حاکمیت قانون و دیگر ویژگی‌های حکمرانی خوب و عملکرد اقتصادی را نشان می‌دهد، این نتیجه دارای اهمیت است.

به‌عنوان مثال میان کیفیت حکمرانی و درآمد رابطه قوی‌تری وجود دارد و برداشت مرسوم این را نشان می‌دهد که کشورهای ثروتمندتر حکمرانی بهتر و فساد کمتری دارند، اما در چنین مطالعاتی ترسیم جهت رابطه علت و معلول بسیار مشکل است، زیرا فقط در حالت کلی می‌توان گفت که درآمدهای بیشتر و سطوح توسعه بالاتر، امکان ایجاد شرایط حکمرانی خوب را فراهم می‌سازد. اما این رابطه بسیار ضعیف است و اغلب با ورود سایر متغیرها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری از بین می‌رود.

هرچند برای رد این ادعا (اگر بتوان به پیشرفت‌های پایدار در مبارزه با فساد و دیگر متغیرهای حکمرانی دست یافت، می‌توان عملکرد کلی اقتصادی را نیز حتی برحسب نرخ‌های رشد تا اندازه‌ای افزایش داد) دلیلی وجود ندارد، اما شواهد اندکی در حمایت از آن وجود دارد و در طراحی و اولویت‌بندی برنامه‌های اصلاحی توجه بیشتری نیاز است. مهم‌ترین مسئله در مطالعات تجربی این است که باید توجه داشته باشیم موضوعات مشابه را

\_\_\_\_\_ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۳

با یکدیگر مقایسه کنیم، بنابراین یافتن کشورهایی که تنها برحسب شاخص حکمرانی تفاوت داشته باشند، بسیار دشوار است. به‌ویژه اینکه کشورها در سطوح مختلفی از توسعه هستند ولی برای سنجش عملکرد اقتصادی آنها باید این کشورها را به دو گروه کشورهای پیشرفته (درآمد بالا) و سایر تقسیم‌بندی کنیم.

به‌نظر می‌رسد نتیجه زمانی مناسب‌تر خواهد بود که این کشورها را به دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و سایر کشورها تقسیم و گروه دوم را نیز به دو گروه کشورهای هم‌گرا و واگرا دسته‌بندی کنیم.

کشورهای هم‌گرا، کشورهایی هستند که از نظر استانداردهای زندگی به کشورهای پیشرفته نزدیک‌ترند، و از نظر نرخ رشد نیز هم سطح این کشورها یا حتی بالاتر از آنها هستند. اما کشورهای واگرا آن دسته از کشورهایی هستند که میانگین نرخ رشد آنها بسیار عقب‌تر و پایین‌تر از میانگین کشورهای پیشرفته است.

نتیجه این است که تفاوت‌های حکمرانی در بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا احتمالاً معنادار است، اما این تفاوت‌ها در شاخص‌های حکمرانی خوب که سیاست‌گذاری‌های مرسوم معمولاً بر آن تمرکز می‌کنند لحاظ نمی‌شود.

در شکل‌ها و جدول‌های ۲ تا ۵، شاخص‌های حکمرانی و فساد مرکز آی.آر.آی.اس<sup>۱</sup> در دانشگاه مریلند که ناک<sup>۲</sup> و همکارانش آنها را تهیه کرده‌اند، استفاده شده است. در حالی که تمامی شاخص‌های حکمرانی دارای مشکل شناخته شده ذهنی‌گرایی هستند، اما این شاخص‌ها به‌طور گسترده استفاده می‌شوند و برای نشان دادن مهم‌ترین ویژگی‌های مسئله، بسیار مناسب‌اند. اگر از شاخص‌های بانک جهانی که توسط کافمن<sup>۳</sup> و همکارانش تهیه شدند نیز استفاده کنیم، نتیجه مشابهی به‌دست می‌آید. اما شاخص‌های بانک جهانی تنها از سال ۱۹۹۶ در دسترس است. شاخص حکمرانی آی.آر.آی.اس از سال ۱۹۸۴ قابل

---

1. Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)

2. Knack

3. Kauffmann

دسترس و ترکیبی از پنج شاخص فساد در دولت، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراسی، استتکاف از قراردادهای دولتی و خطر سلب مالکیت است. این شاخص در دامنه‌ای از صفر (پایین‌ترین امتیاز) تا ۵۰ (بالا‌ترین امتیاز) قرار می‌گیرد. علاوه بر این ما شاخص فساد را که در دامنه‌ای از صفر (پایین‌ترین امتیاز) تا ۶ (بالا‌ترین امتیاز) قرار می‌گیرد نیز به‌طور جداگانه مورد استفاده قرار می‌دهیم.

از آنجا که شاخص‌های اولیه حکمرانی از سال ۱۹۸۴ تهیه شده است، بنابراین به‌کار بردن این شاخص‌ها برای داده‌های دهه ۱۹۹۰ از صحت کمتری برخوردار است. براساس مطالعات انجام شده انتظار داریم درآمد سرانه بیشتر در طی زمان به حکمرانی بهتر منجر شود و اگر کشوری برای مدتی به‌سرعت رشد کرد، درآمدهای بالاتر ویژگی‌های حکمرانی بهتری را برای آن کشور فراهم خواهد آورد، حتی اگر این ویژگی‌ها در اوایل این دوره وجود نداشته باشد. اما اگر اطلاعات کامل و کافی در این زمینه نداشته باشیم ممکن است به این نتیجه اشتباه برسیم که حکمرانی بهتر سبب رشد بهتر شده است، حتی اگر علت این رشد چیز دیگری باشد.

مقایسه‌های کشورهای در حال توسعه هم‌گرا (که رشد بالایی دارند) و واگرا (که رشد پایینی دارند) در این زمینه بسیار جالب است. این داده‌ها نشان می‌دهد تفاوت در شاخص‌های حکمرانی برای هر دو گروه هم‌برحسب حکمرانی کلی و هم‌برحسب شاخص‌های خاص، قابل اغماض است. ما نیز براساس اختلاف در عناصر شاخص‌های حکمرانی، نتیجه را برای شاخص‌های فساد نشان داده‌ایم.

نمودار ۱ و جدول ۲ که به دهه ۱۹۸۰ ارتباط دارد حاکی از آن است که داده‌های به‌دست آمده برای تمامی کشورها، رابطه مثبت و ضعیفی را میان کیفیت حکمرانی خوب و رشد اقتصادی نشان می‌دهد. اما نگاهی دقیق‌تر گویای آن است که شاخص‌های حکمرانی در کشورهای در حال توسعه هم‌گرا در مقایسه با کشورهای واگرا کمی بهتر است. مهم‌تر اینکه هر دو گروه از این کشورها به‌طور قابل توجهی بدتر از کشورهای پیشرفته هستند.

\_\_\_\_\_ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۵

تفاوت بسیار کم بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا درخور توجه است، اما در هر مورد تفاوت در نرخ‌های رشد بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا با تفاوت بسیار کمی در کیفیت حکمرانی همراه است (نمودار ۲ و جدول ۳).

زمانی که به داده‌ها و اطلاعات دهه ۱۹۹۰ در نمودار ۲ و جدول ۳، نگاه بیاندازیم باز هم مشاهده می‌کنیم که تفاوت‌های قابل توجهی میان کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا وجود ندارد، اما در این دهه متوسط شاخص‌های حکمرانی کشورهای در حال توسعه هم‌گرا در مقایسه با کشورهای در حال توسعه واگرا ضعیف‌تر بوده است.

در دهه ۱۹۸۰ کشورهای در حال توسعه هم‌گرا در شاخص فساد، امتیاز نسبتاً بهتری در مقایسه با کشورهای در حال توسعه واگرا به‌دست آوردند، اما هردوی این کشورها در مقایسه با کشورهای پیشرفته وضعیت بدتری دارند (نمودار ۳ و جدول ۴). اما در دهه ۱۹۹۰ این تفاوت جزئی بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا کاملاً از بین می‌رود (نمودار ۴ و جدول ۵). در دهه ۱۹۹۰ شاخص میانگین فساد در کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا کاملاً مشابه هم است، اگرچه امتیاز هردوی این کشورها در شاخص فساد در مقایسه با کشورهای پیشرفته به‌طور قابل توجهی ضعیف‌تر و پایین‌تر است. به‌طور کلی می‌توان گفت رابطه مثبت و ضعیف میان فساد و دیگر شاخص‌های حکمرانی و رشد اقتصادی در اطلاعات به‌دست آمده گمراه‌کننده است. مطالب مذکور به این معنا نیست که تفاوت‌های برجسته‌ای میان حکمرانی کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا وجود ندارد، بلکه به این معناست که تفاوت‌های مهمی در ویژگی‌های حکمرانی آنها توسط چارچوب تحلیلی حکمرانی خوب، تشخیص داده نشده است.

در شکل ۲ گروه ۱ و ۲ مشخص شده است که تفاوت چشمگیری در بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا برحسب میانگین و ویژگی‌های حکمرانی وجود ندارد، اما براساس عملکرد اقتصادی‌شان تفاوت‌های بسیاری مشاهده می‌شود.

چالشی که کشورهای در حال توسعه واگرا با آن مواجه هستند، چگونگی ارتقای

رشد اقتصادی است، در حالی که چالش کشورهای در حال توسعه هم‌گرا پایدار کردن رشدی است که قبلاً به آن دست یافتند. براساس برنامه حکمرانی خوب کشورهای واگرا (گروه ۱) می‌توانند با اجرای اصلاحات حکمرانی خوب و حرکت به سمت راست و بالای شکل، به کشورهای گروه ۳ تبدیل شوند. اما این پیشنهاد براساس نظریه و شواهد مذکور است نه براساس مشاهدات تاریخی مربوط به کشورهای در حال توسعه‌ای که، ابتدا ویژگی‌های حکمرانی خود را بهبود بخشیدند و سپس نرخ رشد خود را حتی تا ردیف کشورهای پیشرفته (که به‌عنوان حکمرانی خوب توصیف شد) افزایش دادند.

شواهد تاریخی نشان می‌دهد چالش کشورهای واگرا شناخت تغییرات سیاستی و حکمرانی است. شناخت مذکور به کشورها این امکان را می‌دهد که از گروه ۱ به گروه ۲ بروند. چالش کشورهای گروه ۲ درک بهتر اموری است که آنها با خوش اقبالی به آن دست یافتند یعنی به‌گونه‌ای عمل کنند که بتوانند این عملکردهای خوب خود را طی زمان پایدار کنند. بی‌تردید زمان مطلوب برای انجام اصلاحات حکمرانی خوب در گروه دوم وقتی است که رشد آنها شروع شده باشد تا به کشورها امکان حرکت از گروه ۲ به گروه ۳ را بدهد. اما شواهد و مدارکی که نشان دهد اصلاحات مرحله دوم کاملاً در کشورهای فقیر قابل اجراست اندک بوده و شواهدی وجود ندارد که نشان دهد این اصلاحات پیش شرط رشد در کشورهای با عملکرد ضعیف است.

درباره ظرفیت‌های حکمرانی گروه ۲، پژوهش بسیاری انجام شده است. این پژوهش‌ها برخی از ظرفیت‌های خاص حکمرانی کشورهای در حال توسعه هم‌گرا را مشخص کرده است، که شامل ظرفیت‌هایی برای حمایت از سرمایه‌ها و منابع بخش‌های تولیدی اصلی، هدایت سرمایه‌ها و منابع به این بخش‌ها، کمک به این بخش‌ها برای دستیابی به فناوری‌های پیشرفته‌تر، تنظیم بازار برای رشد بهره‌وری در بخش‌های تولیدی و حفظ و برقراری ثبات اجتماعی و قانون‌گرایی از طریق سیاست‌های بازتوزیعی است.

مشکل اینجاست که در کشورهای مختلف راهی که مجموعه نهادها با تعقیب آن به

\_\_\_\_\_ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۷

این اهداف رسیده باشند، وجود ندارد. به‌عنوان مثال سیاست‌ها و استراتژی‌هایی که در کره جنوبی، مالزی، چین و هند دنبال می‌شوند، بسیار باهم تفاوت دارند.

بانک جهانی در مطالعات اولیه‌ای که درباره اهمیت و نقش حکمرانی در توسعه شرق آسیا انجام داد، به نقش حیاتی دولت در توسعه سریع و کسب فناوری و نوآوری اذعان کرد، اما به این نتیجه رسید به خاطر اینکه ظرفیت‌های حکمرانی در برخی از کشورهای در حال توسعه مغفول مانده است، اجرای این استراتژی‌ها برای این دسته از کشورها می‌تواند خطرناک باشد. از یک نظر این نتیجه‌گیری درست است، زیرا بدون ظرفیت‌های مناسب حکمرانی، تلاش دولت برای تسریع و ثبات بخشیدن به توسعه تنها به اشتباهاتی منجر می‌شود که متضمن افزایش هزینه‌های رانت‌جویی است. اما از بُعدی دیگر این نتیجه‌گیری بسیار گمراه‌کننده است، زیرا به‌طور ضمنی نشان می‌دهد هیچ سابقه و مدرک تاریخی برای این موضوع وجود ندارد.

بنابراین بانک جهانی از کشورهایی که در شاخص‌های حکمرانی خوب وضعیت ضعیفی دارند می‌خواهد تا خود را به ظرفیت‌های حکمرانی جدید (حکمرانی خوب) برسانند - که تا کنون هیچ کشور (فقیر) ضعیفی به‌طور تاریخی به این ظرفیت‌ها دست نیافته است - و ادعا می‌کند که این ظرفیت‌های حکمرانی رشد سریع‌تر را تضمین خواهد کرد، اما باز در اینجا می‌بینیم که هیچ مدرک تاریخی متقاعدکننده‌ای در این خصوص وجود ندارد. پاسخ منطقی‌تر به این مسئله این است که بهترین گزینه برای کشورهای در حال توسعه در گروه ۲ که فاقد ظرفیت‌های حکمرانی هستند، تلاش و کسب حداقل بعضی از ظرفیت‌های حکمرانی کشورهایی است که توسعه سریع را تجربه کرده‌اند؛ در این صورت است که آنها این امکان را می‌یابند تا سریع‌تر به نرخ‌های تغییرات و تبادلات اجتماعی دست یابند.

اما اهداف این برنامه سیاست‌گذاری و پژوهشی، یک طرح کلی و ساده نیست که تمامی کشورها به‌راحتی بتوانند آن را دنبال کنند. بلکه هدف آن شناخت استراتژی‌هایی برای

ایجاد اصلاحات سنجیده و امکان‌پذیر حکمرانی در هر کشور و ارتقای عملکرد از طریق یافتن راه‌حل‌های بومی برای برخی از مشکلات است. از جمله این مطالعات می‌توان به پژوهش‌هایی که توسط رودریک (Rodrik, 2003) و نیز خان و جومو (Khan and Jomo, 2000)، انجام شد، اشاره کرد.

پیشنهاد این پژوهش‌ها آن نیست که تمامی کشورهای در حال توسعه می‌توانند از کره جنوبی، چین یا هند پیشی بگیرند و یا باید بگیرند، بلکه آنها از رویکرد متنوع‌تری حمایت می‌کنند و آن توجه به کارکردهای بهتر دولت، توجه به ظرفیت‌های ضروری حکمرانی و نهادهایی است که در زمینه‌های خاص به آن دست‌یافته‌اند. کشورهای دیگر، حتی با کارایی پایین‌تر، برای دستیابی به کارکردهای مشابه باید به این نتیجه برسند که به چه انواعی از ظرفیت‌ها و نهادهای حکمرانی می‌توانند دست‌یابند تا برخی از پیش‌شرط‌های اقتصادی برای تسریع و گسترش تغییرات ساختاری و اقتصادی را بتوانند فراهم کنند.

### ۳ سیاست‌های رایج ضدفساد

یکی از دلایل اصلی فساد، حرص و طمع مأموران دولتی است که این اختیار و قدرت را دارند که به شهروندان پیشنهاد پاداش بدهند یا در امور آنها اختلال ایجاد کنند. این افراد کسانی هستند که نه به درستی کنترل می‌شوند و نه اینکه به خاطر قانون‌شکنی‌شان مجازات مناسبی متحمل می‌شوند. اگر بوروکرات‌ها و سیاست‌مداران، قدرت تطمیع یا ضربه زدن داشته و در این کار با ریسک اندکی مواجه باشند به احتمال زیاد در فساد درگیر می‌شوند تا خود را قوی‌تر سازند.

مطالعات بسیاری درباره دلایل فساد انجام شده است. اگرچه تفاوت‌هایی در این مطالعات درباره تحلیل فساد وجود دارد، اما در میان آنها شباهت‌هایی نیز درباره انگیزه‌های اصلی فساد مشاهده می‌شود که به ما این امکان را می‌دهد تا آن را در قالب کلی تئوری طمع و قدرت<sup>۱</sup> توصیف کنیم.

---

1. Greed Plus Discretion Theory



پاسخ سیاستی مناسب برای مبارزه با فساد، به‌طور کلی مبتنی بر مبارزه با انگیزه‌های فساد است که در نظریه‌های طمع و قدرت بیان می‌شوند. از جمله این شاخص‌ها و پاسخ‌های سیاستی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. کاهش قدرت و اختیار مأموران رسمی دولت از طریق آزادسازی و خصوصی‌سازی؛
  ۲. افزایش حقوق مأموران رسمی دولت تا بتوانند مشکلات زندگی خود را برطرف سازند؛
  ۳. افزایش حاکمیت قانون به خاطر اینکه بتوان بوروکرات‌ها و سیاست‌مداران را تحت تعقیب قرار داده یا بازداشت کرد؛
  ۴. تشویق به شفافیت بیشتر در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت از طریق عمق‌بخشی به دموکراسی، تمرکززدایی و ایجاد و تشویق دیده‌بان‌های جامعه مدنی.
- اگرچه در کشورهای در حال توسعه، فساد تماماً یا تا اندازه زیادی ناشی از عوامل بیان شده در نظریه قدرت و طمع نیست، اما اتخاذ چنین شاخص‌ها و سیاست‌های ضدفساد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه می‌تواند به کاهش چشمگیری در فساد در این کشورها منجر شود.

متأسفانه، آنچه از بررسی‌های عمیق اقتصادسنجی و مطالعات موردی برمی‌آید این است که بسیاری از ابزارهای اصلی سیاست‌گذاری که در نظریه‌های قدرت و طمع مشخص شدند، محدودند هرچند منکر تأثیرات آنها نیستیم.

۱. به‌عنوان مثال، مطالعات وسیعی در شبه قاره هند و اروپای شرقی انجام شده است که نشان می‌دهد سیاست‌های کاهش اختیارات دولت از طریق آزادسازی و خصوصی‌سازی تأثیرات کمی بر کاهش فساد در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار داشته است. در واقع خصوصی‌سازی و آزادسازی در بسیاری از موارد با افزایش‌های چشمگیری در فساد همراه بوده است.

۲. بعید است افزایش حقوق و پاداش مأموران رسمی دولت که در نظریه قدرت و طمع بیان شد، مؤثر واقع شود مگر آنکه پشتوانه این سیاست‌ها آن باشد که در صورت

ارتکاب فساد، این افراد پست‌ها و موقعیت‌های خود را از دست بدهند. از آنجا که اتخاذ چنین پشتوانه‌ای به تغییرات عمیق در ساختارهای سیاسی و قانونی نیاز دارد از این رو این گونه سیاست‌ها به ندرت اتخاذ می‌شوند.

۳. در حالی که برنامه‌های بسیاری برای افزایش حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، اما مدارک اندکی درباره تأثیر این سیاست وجود دارد و شواهد تجربی سؤالات جدی را در این باره مطرح می‌کند که تا چه اندازه ارتقای حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه به کاهش فساد یا دستیابی به دیگر اهداف توسعه کمک کرده است؛

۴. استراتژی ارتقای شفافیت و ایجاد نهادهای جدید از قبیل آموذمان و کمیسیون‌ها، حمایت و هماهنگی میان کشورها توسط نهادهای خارجی را آسان می‌کند. این موضوع نباید تعجب‌آور باشد زیرا حوزه‌ای است که بسیاری از سیاستگذاری‌های بین‌المللی بر آن متمرکز می‌شود. اما در یک بررسی که در دیپارتمان ارزیابی عملکرد بانک جهانی توسط هوترو و شاه<sup>۱</sup> به انجام رسید، مشخص شد که بسیاری از استراتژی‌ها از قبیل استقرار آموذمان و افزایش آگاهی عمومی درباره فساد در کشورهای در حال توسعه‌ای که حکمرانی در آنجا سطحی بسیار ضعیف دارد، بعید است مؤثر واقع شود. با وجود این آنها باز هم در ادامه بیان می‌کنند که کاهش اندازه دولت، افزایش مشارکت شهروندان و (تا اندازه‌ای) ارتقای حاکمیت قانون در چنین کشورهایی بهترین استراتژی است.

در باب ارتباط میان اصلاحات دمکراتیک<sup>۲</sup> و فساد، تریسمن<sup>۳</sup> در تحلیلی مبتنی بر رگرسیون به تحلیل وضعیت کشورها پرداخته و معتقد است که فساد در دمکراسی‌ها کمتر است. دمکراسی کوتاه‌مدت تأثیر کمی بر فساد داشته، اما تأثیری که در بلندمدت ایجاد شده تبیین‌های دیگری هم در بردارد به خاطر اینکه معمولاً تنها کشورهای موفق از نظر توسعه اقتصادی می‌توانند دمکراسی‌های بلندمدت و پایدار ایجاد کنند.

---

1. Huther and Shah

2. Democratization

3. Treisman

در باب تمرکززدایی، تحلیل رگرسیونی که در سطح کشورهای پیشرفته و در حال توسعه انجام شده نشان می‌دهد که این سیاست تأثیر چشمگیری بر کاهش فساد دارد. در ضمن این مطالعات نشان می‌دهد، زمانی که تحلیل‌های رگرسیون تنها برای کشورهای در حال توسعه انجام می‌شود، هیچ رابطه‌ای میان تمرکززدایی و کاهش فساد در آنها وجود ندارد. نتیجه بعدی چشمگیرتر است به خاطر اینکه شامل تحلیل کشورهای پیشرفته و در حال توسعه در یک رگرسیون بود که این نتیجه با آنچه قبلاً به آن دست یافته بودیم در تعارض بود.

#### ۴ انگیزه‌های ساختاری فساد در کشورهای در حال توسعه

نظریه طمع و قدرت، برخی از مشکلات ساختاری که کشورهای در حال توسعه با آن مواجه هستند را نادیده می‌گیرد و همیشه سطح بالایی از انواع مختلف فساد را در این کشورها نشان می‌دهد. فهم این محرک‌های ساختاری فساد سبب می‌شود که هم موضع منطقی‌تری در خصوص سیاست‌های ضدفساد در کشورهای در حال توسعه اتخاذ و هم سیاست‌های ضدفساد مناسبی را برای برخورد با انواع مخرب فساد طراحی کنیم. این محرک‌ها شامل موارد ذیل است:

##### ۴-۱ فساد مربوط به مداخلات دولت

یکی از اصول رایج در مقابله با فساد، جلوگیری از سوءاستفاده‌های شخصی در بخش‌های دولتی است. زیرا نه تنها چنین کاری مانع شتاب بخشیدن به توسعه است بلکه موجبات فساد مقامات رسمی را به وجود می‌آورد. درست است که برای شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی باید برخی از مداخلات حساس مانند کمک به تولیدکنندگان داخلی برای استفاده از فناوری‌های جدید را پذیرفت، اما اغلب این مداخلات بیش از حد مداخلاتی است که دولت‌ها برای ایجاد بستری برای حفظ رفاه به آن نیاز دارند. بسیاری از این مداخلات

مفیدند، اما دولت‌ها مجبورند به ظرفیت، تشخیص، حفظ و مدیریت آنها دست یابند. به نظر می‌رسد آزادسازی برای حل این مشکل کافی نیست و می‌توان برخی دیگر از راهبردهای ضدفساد که در برنامه ضدفساد کنونی مورد حمایت واقع شده‌اند را نیز استفاده کرد. برای نمونه، بهبود حاکمیت قانون یا افزایش هزینه فساد برای مأموران رسمی به همراه افزایش حقوق آنها که می‌تواند به کاهش فساد در مناطقی که دولت وظایف حساس دارد کمک کند. با این حال برخی از شواهد نشان می‌دهد که این راهبردها یا موفق نبوده‌اند و یا به زمان طولانی برای اجرا نیاز دارند بنابراین برای بهبود اثربخشی دولت در حوزه‌های حساسی که به مداخله نیاز دارد باید راهبردهای مؤثر دیگری برای مقابله با رانت‌جویی مخرب اتخاذ شود.

در کشورهای پیشرفته، دولت‌ها نقش مهمی در مدیریت اقتصاد ایفا می‌کنند و این موضوع به‌طور اجتناب‌ناپذیر، سبب خلق مشوق‌هایی برای رانت‌جویی گسترده می‌شود. اما رانت‌جویی در کشورهای پیشرفته، مجاری گوناگونی دارد. این امر باعث می‌شود که رانت‌جویی در چارچوبی قانونی اتفاق بیفتد (برای نمونه لابی‌گری گروه‌های صنعتی برای افزایش منافع خود). این در حالی است که رانت‌جویی در کشورهای در حال توسعه اغلب اشکال غیرقانونی به‌خود می‌گیرد که براساس تعریف ما، فساد محسوب می‌شود.

دلیل این مطلب را می‌توان این‌گونه گفت که بخش‌های مدرن در کشورهای در حال توسعه، نوظهور بوده و مداخلات برای کمک به آنها اغلب غیررسمی است، با این حال باید توجه داشت این موضوع در همه کشورهای در حال توسعه به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته‌تر مصداق ندارد.

در اینجا باید میان نتیجه مورد نظر یک مداخله و هزینه رانت‌جویی همراه با این مداخله تمایزی مهم قائل شد. اگرچه ممکن است رانت‌جویی به‌طور جدی بر نتیجه مداخله تأثیر نگذارد، اما منابعی که مورد استفاده قرار می‌گیرد یک هزینه اجتماعی است؛ مداخله می‌تواند خیلی یاری‌کننده و مثبت باشد. اما هم‌توان دولت برای تضمین انجام مؤثر مداخله

\_\_\_\_\_ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۵۳

مهم است و هم نهادهایی که می‌توانند رانت‌جویی را محدود کنند. بنابراین اولویت کشورهای در حال توسعه باید تقویت ظرفیت دولت برای کمک به رشد اقتصادی در حوزه‌های حساسی چون دستیابی به تکنولوژی یا آماده‌سازی زیرساخت‌های مهم برای بخش‌های تولیدی باشد. با وجود این همه کشورهای در حال توسعه می‌توانند از طریق شفاف‌سازی و قانونی کردن این مداخلات دولتی در حوزه‌هایی که قبلاً برای آنها قانونگذاری صورت نگرفته، فساد را به‌طور چشمگیری کاهش دهند. در عین حال نظام سیاستگذاری، باید ظرفیت‌ها و سازوکارهای تنظیمی دولت را تقویت کند تا بتواند مداخله و رانت‌جویی همراه با آن را مدیریت و تنظیم کند.

با نگاه به کشورهای در حال توسعه درمی‌یابیم، درحالی که همه آنها همچنان درگیر فساد حتی در حوزه‌های حساس هستند، اما ظرفیت نهادی آنها در این بخش‌ها باعث می‌شود، وظایف اصلی دولت با مخاطره مواجه نشود. بنابراین باید نقطه اصلی تمرکز راهبردهای ضدفساد تقویت این ظرفیت‌ها باشد که این موضوع در برنامه‌های اصلاحی کشورهای در حال توسعه توجه اندکی را به‌خود اختصاص داده است.

## ۲-۴ محدودیت‌های مالی و انگیزه‌های ساختاری فساد سیاسی

مواجهه با سایر انگیزه‌های فساد در کشورهای در حال توسعه دشوارتر است و دولت‌ها باید راهبردهای میان‌مدت و بلندمدت را برای دفع تأثیرات مخرب این نوع فساد ارائه کنند. یکی از مشکلات بنیادین دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه، حفظ ثبات سیاسی در شرایطی است که منابع مالی به‌شدت محدود است. حفظ ثبات سیاسی در هر کشور مستلزم فراهم بودن منابع مالی کافی برای کمک به حوزه‌هایی است که دارای قدرت سیاسی یا مشروعیت اجتماعی هستند که این امر در تخصیص درآمد و منابع از طریق فرایندهای اقتصادی، نادیده گرفته می‌شود. مالیات در کشورهای پیشرفته بین ۳۵ تا ۵۰ درصد از تولید ناخالص داخلی است که بخش مهمی از آن در حوزه‌های مختلف به‌منظور حفظ انسجام

اجتماعی و ثبات سیاسی باز توزیع می‌شود. اما در اقتصاد کشورهای در حال توسعه به دلیل ضعف نهادی، آنها تنها می‌توانند حدود ۱۰ تا ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را به مالیات اختصاص دهند. در بیشتر کشورهای در حال توسعه پس از آنکه حقوق کارمندان پرداخت می‌شود حتی پولی برای ارائه خدمات ضروری یا ایجاد زیرساخت‌های حیاتی باقی نمی‌ماند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه هزینه اصلی توسعه از طریق اوراق قرضه داخلی و جریان‌های مالی بیرونی تأمین می‌گردد و پول اندکی برای ایجاد ثبات از طریق باز توزیع شفاف بودجه در بخش‌های مورد نیاز باقی می‌ماند. با وجود این کشورهای در حال توسعه دارای نهادهای نیرومندی هستند که خواستار حفظ ثبات سیاسی‌اند. این مشکل ساختاری، اهمیت شبکه‌های حامی - پیرو را در همه کشورهای در حال توسعه تبیین می‌کند. انتقال منابع از طریق شبکه‌های حامی - پیرو بدون ذکر در سند بودجه، به حوزه‌های قدرتمند، سازوکار معمول برای حفظ ثبات سیاسی در تمام کشورهای در حال توسعه است. این موضوع متأسفانه فرایند بالقوه‌ای برای فساد است زیرا از قدرت سیاسی برای سود رساندن به پیروان خاص به‌طور گسترده استفاده می‌شود تا بتوانند از طریق این سازوکار حامیان سیاسی خود را در قدرت نگه دارند. در حالی که اندیشمندان سیاسی و جامعه‌شناسان صدها شکاف اجتماعی مختلف را که پیرامون دسته‌بندی‌های حامی - پیرو در کشورهای در حال توسعه شکل می‌گیرد نشان داده‌اند، اما روشن ساختن علت حضور گسترده باندهای حامی - پیرو در تمامی کشورهای در حال توسعه بدون توجه به تاریخچه فرهنگی، راهبردهای اقتصادی و حتی نهادهای سیاسی‌شان، نیازمند تبیین جامع‌تری است.

بخش مهمی از این تبیین، مشکل اقتصادی کشورهای در حال توسعه برای حفظ ثبات سیاسی در شرایط کمبود مالی است. از آنجا که به دلیل کمبود منابع نمی‌توان برای تمامی گروه‌های سزاوار، در تمامی حوزه‌ها، منابع مورد نیاز را تأمین کرد، از این رو این انتقالات باید به شیوه‌ای غیر شفاف انجام گیرد. اگر این منابع در بودجه نیز موجود نباشد دولت‌ها مجبورند آن را از طرق غیر بودجه‌ای یعنی فرایندهایی که احتمالاً شامل فساد است، فراهم

نمایند. بنابراین افزایش منابع برای ایجاد ثبات سیاسی و تخصیص حداقل برخی از این منابع برای حوزه‌های مهم احتمال ورود به جریان فساد سیاسی را به همراه دارد.

اگر طمع و قدرت، امکان شیوع برخی از این موارد فساد را فراهم کند و نیز به مقامات دولتی اجازه دهد از این محرک‌های نظام‌مند سود بسیاری ببرند، باز هم نمی‌توان قدرت‌طلبی یا طمع مقامات رسمی را انگیزش اصلی این نوع فساد دانست. همان‌طور که در شکل ۳ خلاصه شده محرک اصلی این نوع فساد محدودیت مالی و نیاز به ایجاد ثبات سیاسی است و تا زمانی که نتوان بر محدودیت مالی غلبه کرد، احتمال مقابله جدی با این نوع فساد نیز نسبتاً محدود است.

در حالی که سیاست حامی - پیرو و فساد سیاسی همراه با آن در همه کشورهای در حال توسعه رایج است اما آثار این فرایندها بر توسعه اقتصادی کاملاً متفاوت است. از این رو در برخی مواقع این سیاست می‌تواند به ثبات سیاسی و رشد منجر شود، اما در سایر مواقع به شکست می‌انجامد. علت تفاوت در موفقیت و شکست در برخی از کشورهای در حال توسعه نبود فساد سیاسی نیست بلکه تفاوت در سامان‌دهی این سیاست حامی - پیرو و مدیریت تقاضاهای پراکنده است.

تحلیل ما از انگیزه‌های فساد سیاسی با شواهد فساد سیاسی در تمامی کشورهای در حال توسعه و با عدم موفقیت اصلاحات در این کشورها سازگاری دارد. حتی زمانی که دولت‌هایی با شعار مبارزه با فساد انتخاب و جانشین دولت‌های فاسد می‌شوند با اعمال فشار نظم موجود در دوره زمانی نسبتاً کوتاه خود، دچار فساد می‌شوند. این نمونه نشان می‌دهد که محرک‌های ساختاری قدرتمندی در کار است و این محرک‌ها آنقدر قوی هستند که در نهایت بر نیت دولتمردان متعهد و درستکار غلبه می‌کنند. این تجارب به ما می‌گوید که اصلاح ساختار، شفافیت و پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مالی و مشکل ثبات سیاسی به خودی خود نمی‌تواند مشکل فساد را حل کند. همچنین مطالعات موردی بسیاری وجود دارند که نشان می‌دهند سیاست‌مداران فاسد، حتی زمانی که فساد آنها آشکار شده و

هیچ نوعی از شفافیت در عملکرد آنها وجود نداشته، توانسته‌اند سیاست‌مداران درستکار را در انتخابات شکست دهند.

معنا این استدلال آن نیست که چون مبارزه با فساد سیاسی بسیار مشکل است، آن را بپذیریم بلکه به این معناست که مبارزه علیه فساد سیاسی باید به شیوه‌ای انجام شود که از قبل محکوم به شکست نباشد و نتایج آن با نگاه به اهداف بلندمدت قابل دستیابی باشد. اقدامات اصلاحی در زمینه حکمرانی باید به تضمین ثبات سیاسی کمک کند و به مبارزه با ابعاد مخربی از فساد سیاسی معطوف باشد که توسعه اجتماعی و انسانی را به طور جدی تهدید می‌کند و ثبات و مشروعیت دولت را زائل می‌سازد. تعیین اصلاحاتی که برای حل این مشکلات مناسب باشند، مختص به یک کشور خاص است و امکان اینکه بتوان راهبردهای ضدفساد کلی ارائه کرد که کشورها از آن پیروی کنند وجود ندارد.

تفاوت بین کشورهای در حال توسعه در نحوه اعمال سیاست حامی - پیرو بستگی به تفاوت‌های ظریف در سازمان‌دهی احزاب سیاسی، وظایف و ماهیت گروه‌های حامی - پیرو دارد. تجربیات برخی کشورها مانند کره جنوبی و مالزی نشان می‌دهد امکان دستیابی به ثبات سیاسی حتی اگر سیاست حامی - پیرو فوراً از بین نرود، وجود دارد. برنامه‌ها و سیاست‌های مرسوم مبارزه با فساد هیچ نقطه شروعی برای کشورهای در حال توسعه برای تعیین ضعف‌های ساختاری حکمرانی‌شان در این عرصه‌ها یا کمک به آنها برای اجرای برنامه‌های اصلاحی حکمرانی فراهم نمی‌کند تا بتوانند از آن طریق به ابعاد مخرب‌تر فساد بپردازند.

### ۳-۴ ضعف حقوق مالکیت و رواج مبادلات خارج از بازار

یکی از مشکلات ساختاری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه این است که به دلیل نبود حمایت از مالکیت خصوصی این حقوق مورد مجادله بوده و کمتر حمایت می‌شود. در اغلب تحلیل‌های رایج درباره حکمرانی و فساد در کشورهای در حال توسعه به طور ساده‌انگارانه‌ای فرض می‌شود که با اصلاحات مرسوم حکمرانی و مبارزه با فساد می‌توان از



حق مالکیت به طور چشمگیری حمایت کرد. تحلیل فوق، این واقعیت اقتصادی را نادیده می‌گیرد که تشکیل یک نظام فراگیر ملی درباره حقوق مالکیت که دارای ثبات باشد کاری بسیار هزینه‌بر است و کشورهای پیشرفته نیز نسبتاً در آخرین مراحل توسعه خود (زمانی که اغلب دارایی‌ها به بالاترین سطح بهره‌وری خود دست می‌یابند) به ثبات معنادار در حقوق مالکیت رسیدند.

یکی از نتایج مهم نظریه اقتصاد نهادگرایی جدید که توسط داگلاس نورث و دیگران ارائه شده بر این نکته تأکید دارد که حمایت از حقوق مالکیت اقدامی بسیار پرهزینه است. در یک کشور در حال توسعه، بیشتر دارایی‌ها از بهره‌وری پایینی برخوردارند و هزینه حمایت از آنها بالاست. تعجب‌آور نیست که همه کشورهای در حال توسعه از حقوق مالکیت مورد نزاع و ضعیف رنج می‌برند.

شکل ۴ عوامل این بی‌ثباتی را نشان می‌دهد. زمانی که بیشتر دارایی‌ها در یک کشور هنوز به ارزش بهره‌وری بالا دست پیدا نکرده باشد (که طبق تعریف، وضعیت اقتصادی کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار چنین است) پاسخ به این سؤال که چگونه می‌توان حقوق مالکیت را در تمامی مرزها مورد توجه قرار داد، مشکل است. کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای پیشرفته با بی‌ثباتی بسیار بیشتری در حق مالکیت مواجه هستند، اما این موضوع تماماً به دلیل طمع یا سوءاستفاده از اختیارات توسط مقامات دولتی نیست. زمانی که مالکیت امنیت ندارد و هزینه‌های مبادله آن بالاست، به طور اجتناب‌ناپذیری انجام بسیاری از مبادلات از طریق بازار بسیار پرهزینه خواهد بود. به همین دلیل است که در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای پیشرفته توزیع کنندگان خارج از بازار در همه جا حضور پررنگ‌تری دارند. این فرایندها در کشورهای در حال توسعه از لحاظ ساختاری، اجتناب‌ناپذیر هستند اما امکان سوءاستفاده و فساد را فراهم می‌آورند. این فرایندها را نمی‌توان همانند سیاست حامی - پیرو و فساد سیاسی، صرفاً از طریق مبارزه با طمع و قدرت مقامات دولتی متوقف کرد زیرا عوامل ساختاری قوی‌تری وجود دارد که محرک این فرایندها

هستند. افزون اینک، مجموعه‌ای ظریف‌تر از عوامل نهادی و سیاسی وجود دارد که باعث شکل‌گیری محرک‌ها و اجارهایی برای بازیگران عمومی و خصوصی می‌شود که از معاملات خارج از بازار سود ببرند، تا سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های تولیدی.

مطالعات موردی نیز تحلیل ما را کاملاً تأیید می‌کنند. اگر به چین که در یک سمت طیف رشد اقتصادی است، و به بسیاری از دیگر کشورهای در حال توسعه که در سمت دیگر طیف قرار می‌گیرند نگاه کنیم، می‌بینیم همگی با میزان بالایی از کشمکش بر سر حق مالکیت در اقتصادشان به‌عنوان یک اصل کلی مواجه هستند، هرچند پیامدهای آن برای اقتصاد این کشورها بسیار متفاوت از یکدیگر است. این تحلیل باید توجه ما را به سمت مجموعه مهم‌تری از اصلاحات حکمرانی معطوف سازد که می‌تواند باعث خلق انتظارات پایدار در بخش‌های مهم برای تسریع سرمایه‌گذاری و رشد شود. در عوض، تلاش برای اجرای برنامه‌های اصلاحی به‌منظور دستیابی به ثبات در حقوق مالکیت در کشورهای فقیر فاقد منابع اقتصادی، احتمالاً تنها به ناکامی و رها کردن برنامه‌های اصلاحی منجر می‌شود.

#### ۴-۴ استثمار و سلب مالکیت

مخرب‌ترین نوع فساد در بیشتر کشورهای در حال توسعه، استثمار دولتی است که براساس آن مقامات دولتی از قدرت سیاسی و نظامی خود برای غصب دارایی شهروندان استفاده می‌کنند. سیاست حامی - پیرو در کشورهای در حال توسعه و مبادله دارایی‌ها خارج از بازار در واقع نوعی استثمار هستند و مانع سرمایه‌گذاری و توسعه می‌شوند. مرز بین الگوهای سیاست حامی - پیرو که موجب حفظ ثبات سیاسی می‌شود و نقطه‌ای که در آنجا توسعه صدمه می‌بیند بسیار مبهم است (شکل ۵).

یافتن تفاوت فاحش بین سیاست حامی - پیرو و مبادله از روش‌های خارج از بازار از یک سو و فساد غرض‌ورزانه از سوی دیگر بسیار دشوار است. با وجود این، یکی از ویژگی‌های مشترک همه کشورهای در حال توسعه پراکندگی و شکاف سیاسی و نهادی

در دولت است. این پراکندگی و شکاف به حدی زیاد شده که دولت ناتوان از برخورد با کارمندان سطح پایینی است که برای پر کردن جیب‌های خود (حتی زمانی که این کار به ثبات، درآمد و چشم‌انداز بقای خود دولت آسیب می‌رساند) اقدام می‌کنند. زمانی که دولت یکپارچه است و سازمان‌های مختلف آن از نظر نهادی و سیاسی می‌توانند باهم سازگار باشند، بعید است که سیاست حامی - پیرو رایج یا مبادله از روش‌های غیربازاری، آن را به سرایشی سقوط سوق دهد. اما گاهی سازمان‌های دولتی مافوق به خاطر برخی ملاحظات خود مقامات رسمی پایین‌تر یا سازمان‌هایی را که اختیاراتشان منافع سازمان‌های مافوق را با تهدید مواجه می‌سازد محدود می‌کنند. احتمالاً سازمان‌های مرکزی در صورتی که افق فکری‌شان بلندتر از افق فکری سازمان‌های کوچک باشد به بحث سلب مالکیت تمام‌عیار وارد نمی‌شوند که این ویژگی رهبران در دولت‌های در حال اضمحلال است. نقش مهم یکپارچگی دولت در شکل ۵ خلاصه شده است.

برنامه مرسوم ضدفساد، مشکلات اجرا را در برخی از کشورهای در حال توسعه حل می‌کند. در این کشورها، شفافیت، افزایش حقوق، دیده‌بان‌های ضدفساد و مجازات‌ها به هیچ‌وجه تأثیر لازم را ندارند. تأکید سیاست‌ها در این دولت‌ها باید تقویت ظرفیت دولت باشد تا به شیوه‌ای یکپارچه و مؤثر رفتار کند. به عبارت دیگر، برنامه‌ها و سیاست‌ها در این کشورها باید یک دولت هابزی<sup>۱</sup> را در جامعه‌ای ایجاد کند که دولت از آن جامعه جدا شده است نه بر اصلاحات آدام اسمیتی<sup>۲</sup> که محدودکننده آزادی دولت است تأکید کند. این برنامه بر پایه نظریه طمع و قدرت برای هزاران مشکل دائمی در کشورهای در حال توسعه با توان اجرای ضعیف قرار دارد.

استدلال ما این است که تنزل و سقوط به دام استثمار در برخی از کشورهای در حال توسعه در وهله اول به دلیل حرص و قدرت مقامات رسمی نیست، بلکه بیشتر به علت ناتوانی

---

1. Habbesian State

2. Adam Smith

مقامات رسمی در تحمیل یا اجرای نظم اجتماعی است. در این کشورها، اصلاحات مبتنی بر تحلیل ناقص و محدود از عوامل فساد می‌تواند به تضعیف هرچه بیشتر دولت‌های ضعیف از طریق محدود کردن توان دولت در انجام اقدامات قاطعانه منجر شود. این تحلیل منکر این استدلال نیست که مشروعیت دولت خیلی مهم است و اینکه دولتی که به شیوه‌های خودسرانه رفتار می‌کند احتمالاً قادر به تحمیل نظم اجتماعی نیست، بلکه منظور این است که نقطه تأکید اصلاحات و به‌ویژه اصلاحات ضدفساد باید این باشد که به‌دقت عوامل اصلی مشکل را تعیین و اقدامات کافی برای پرداختن به مهم‌ترین مشکلات را اتخاذ کند.

بحث ما درباره انگیزه‌های مختلف فساد در این بخش می‌تواند به توضیح این تناقض آشکار کمک کند که به نظر می‌رسد تمامی کشورهای در حال توسعه دارای سطح بالایی از فساد هستند و همگی این کشورها در مراحل اولیه توسعه خود در اجرای حکمرانی خوب با ناکامی مواجه بوده‌اند. این مشاهدات را با این استدلال می‌توان تبیین کرد که بسیاری از محرک‌های فساد و حکمرانی ضعیف (از قبیل حق مالکیت ضعیف)، ساختاری است و بنابراین در همه کشورهای در حال توسعه به‌طور کلی اجتناب‌ناپذیر هستند. با وجود این کشورهای دارای رشد بالا، دارای ظرفیت‌های بالقوه حکمرانی هستند که به آنها اجازه می‌دهد از بیشتر ابعاد مخرب این محرک‌های ساختاری دوری کنند.

## ۵ تأثیرات سیاست

تحلیل ما نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری مبارزه با فساد براساس نظریه قدرت و طمع تنها در جایی مناسب است که انگیزه‌ها، صرفاً برآمده از سوءاستفاده از قدرت یا طمع‌ورزی مدیران باشد. در این وضعیت برنامه‌ها و سیاست‌های مبتنی بر آزادسازی، افزایش حقوق، حاکمیت قانون و شفافیت بسیار مناسب است. با این حال با در نظر گرفتن سایر انگیزش‌های فساد، مانند مداخلات دولتی غیرمفید که هدف مداخله تنها خلق فرصت برای مقامات دولتی به‌منظور ارتزاق از جامعه است، احتمال اینکه این اصلاحات بتواند کاهش ملموسی در فساد

به دنبال داشته باشد، وجود ندارد. این همان چیزی است که زمان اجرای برنامه‌ها به چشم می‌خورد؛ با این حال هیچ دلیلی وجود ندارد که مشکلات ساختاری و دیگر مداخلات مخرب نباید در کشورهای در حال توسعه هدف‌گذاری و حذف شود.

با توجه به لزوم مداخلات دولتی ضروری در کشورهای جهان سوم، برنامه‌های اصلاحی نیز باید کاملاً متفاوت باشد. مشاهدات تاریخی نشان می‌دهد که حتی دولت‌های موفق نیز از میزانی از فساد در این حوزه‌ها رنج می‌برند، اما این کشورها ظرفیت‌های دولتی نیرومندی دارند که دستیابی به پیامدهای مطلوب را برای آنها تضمین می‌کند و نیز هزینه‌های فساد آنقدر زیاد نیست که سود خالص حاصل از این پیامدها را از بین ببرد. در مقابل، دولت‌هایی که موفقیت کمتری داشته‌اند نمی‌توانند وظایف ضروری خود را به‌طور مؤثری انجام دهند و در نتیجه فساد در این عرصه‌ها بسیار مخرب است؛ چرا که هزینه رانت‌جویی را نیز به نتایج ضعیف اضافه کرده است. ما معتقدیم برنامه‌ها و سیاست‌های اصلاحی در این عرصه باید بر تقویت ظرفیت‌های دولت و قانونی کردن و به قاعده درآوردن رانت‌جویی متضمن آن تمرکز کند.

در زمینه فساد سیاسی، تمامی کشورهای در حال توسعه بایستی سطوحی از فساد را که در طولانی مدت قابل رفع نیستند، تحمل کرده و گام‌هایی را به‌منظور محدود کردن این نوع فساد از طریق افزایش بازتوزیع مالی برای حفظ ثبات سیاسی به شیوه‌ای شفاف در طول زمان بردارند. اولویت اصلاحات در میان مدت نیز باید محدود کردن آثار مخرب ناشی از ایجاد ثبات سیاسی از طریق شبکه‌های حامی - پیرو باشد. ممکن است این مشکل در برخی کشورها از طریق تجدید ساختار این ترتیبات سیاسی قابل حل باشد که این مسئله، مشکلی کاملاً داخلی است و کشورهای در حال توسعه باید براساس شرایط داخلی خود به انجام آن مبادرت ورزند.

بی‌ثباتی در حقوق مالکیت و فساد مرتبط با آن نیز یک مشکل تأثیرگذار بر کشورهای در حال توسعه است. اما کشورهای با نرخ رشد بالا دارای ظرفیت‌های نهادی مناسبی برای تضمین انتظارات ثابت در حوزه‌های بااهمیت هستند. در سایر کشورها نیز

اولویت اصلاحات باید بر یادگیری از این تجارب به منظور توسعه ظرفیت‌های ضروری حکمرانی متمرکز باشد حتی اگر ثبات در حق مالکیت در سطحی قابل قبول در تمامی این کشورها در طول سال‌ها قابل دستیابی نباشد.

سرانجام اینکه استثمار مهم‌ترین خطر برای کشورهای در حال توسعه است. همه کشورهای موفق توانستند تا اندازه قابل توجهی از استثمار و سلب مالکیت اجتناب کنند زیرا آنها دارای دولت‌های قدرتمندی بودند که می‌توانستند جلوی مقامات پایین‌تر یا دلال‌ها را در همراهی با مقامات محلی بگیرند تا نتوانند به زیان دولت عمل کنند. درباره توسعه سریع و پایدار توسط دولت‌های فاقد توانایی تحمیل نظم اجتماعی هیچ نمونه‌ای وجود ندارد، اما نمونه‌های زیادی از دولت‌های دارای رشد سریع وجود دارد که از فساد رنج می‌برند. پیام مهم اصلاحات در این مورد این است، تقویت ظرفیت‌های اجرایی در دولت‌هایی که رفتار غارتگرانه دارند بهتر از برچیدن دولت‌هایی است که کارآمد نیستند.

### نتیجه‌گیری

برنامه‌ها و سیاست‌های حکمرانی و ضدفساد که مورد حمایت سازمان‌های بین‌المللی مثل بانک جهانی است اهداف حیاتی برای همه کشورهای در حال توسعه را مشخص می‌کند و هیچ بحثی در مطلوبیت حکمرانی خوب وجود ندارد. اما سؤالات مطرح در این مقاله در نقد برنامه‌های مرسوم اینها هستند:

۱. تا چه میزان این اهداف، تنها اهداف توسعه نیستند بلکه پیش‌شرط‌های ضروری

حکمرانی برای توسعه هستند؟

۲. آیا این اهداف در کشورهای در حال توسعه واقعاً قابل دستیابی هستند؟

۳. آیا تمرکز بر این اهداف نگاه ما را از اصلاحات مهم‌تر و دست‌یافتنی‌تر که دستیابی

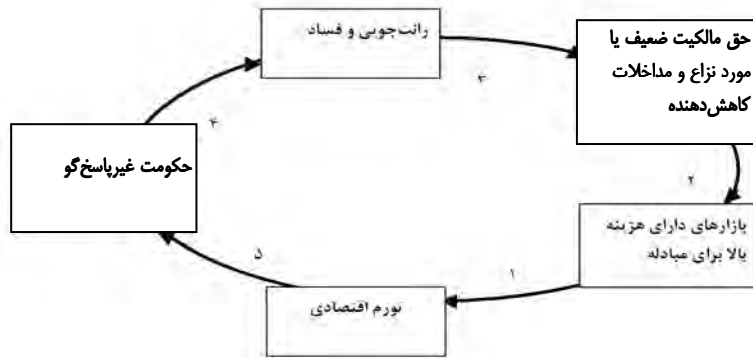
به اهداف حکمرانی را سریع‌تر می‌سازد، منحرف نمی‌کند؟

تحلیل ما به‌طور جدی این سؤال را مطرح می‌کند که آیا می‌توان برنامه‌های حکمرانی

را به‌جای فهرستی از اهداف مهم و مطلوب، به‌عنوان پیش‌نیازی برای توسعه تفسیر کرد؟ ما معتقدیم که حقوق مالکیت ضعیف و انگیزه‌های ساختاری فساد باعث می‌شود دستیابی به این اهداف در کشورهای در حال توسعه صرف‌نظر از عملکرد اقتصادی آنها، غیرممکن باشد. خطر واقعی این است که این انگیزه‌های ساختاری به‌درستی فهم نشوند. طبق تحلیل ما تمایل به برقراری ارتباط بین وام دادن و همکاری با کشورهای در حال توسعه براساس تفاوت‌های جزئی در شاخص‌های فساد و حکمرانی شدیداً نادرست و گمراه‌کننده است. جدای از ذهنی بودن این شاخص‌ها و امکان دستکاری آنها، استدلال ما آن است که تفاوت‌های جزئی در این شاخص‌ها چیزی درباره دورنمای توسعه در کشورهای در حال توسعه به ما نمی‌گوید.

در مقابل، ما معتقدیم برای تسریع تغییرات اقتصادی و اجتماعی در کشورهای در حال توسعه باید ظرفیت‌های مهم حکمرانی را برای هر کشور به‌طور جداگانه تعریف کنیم. در ضمن ما نیاز به چارچوبی برای تمایز بخشیدن بین انواع مختلف فساد داریم تا بتوانیم اولویت‌های ممکن و واقعی را برای اصلاح نهادهای ملی و استراتژی‌های ضدفساد تنظیم کنیم و سرانجام اینکه با تأکید بر فهرستی بلندبالا از اهداف غیرقابل دستیابی به‌عنوان اولویت‌های اصلاحی فوری، فرصت انجام اصلاحات حیاتی که شانس حرکت کشورهای در حال توسعه از وضعیت واگرایی به وضعیت هم‌گرایی را افزایش می‌دهد از دست می‌دهیم. برعکس، این برنامه در معرض خطر ایجاد دلسردی و امکان‌ناپذیری برای انجام اصلاحات است، چرا که دستیابی به اهداف آن ناممکن به‌نظر می‌رسد.

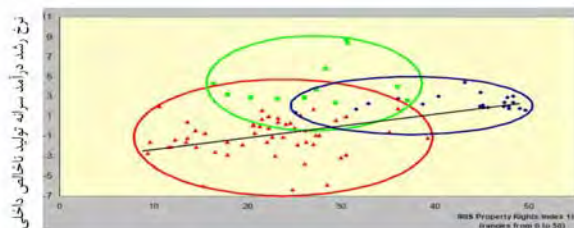
پیوست‌ها



شکل ۱ بنیادهای تحلیل حکمرانی خوب

جدول ۱ ارتباط درونی برنامه اصلاحی حکمرانی خوب

سیاست‌های تثبیت حقوق مالکیت در کشور	سیاست‌های مقابله با فساد و رانت‌جویی	سیاست‌های بهبود پاسخ‌گویی حکومت
سیاست‌هایی برای بهبود حکومت قانون، کاهش خطر سلب مالکیت، تقویت دستگاه قضایی	سیاست‌های ضدفساد، آزادسازی محدودیت‌های سازمان تجارت جهانی بر یارانه‌ها و الزامات مالی صندوق بین‌المللی پول	سیاست‌های کاهش فقر و سیاست بهبود پاسخ‌گویی حکومت (در برخی از کشورها) و اصلاح پاسخ‌گویی و تمرکززدایی



■ کشورهای پیشرفته ■ کشورهای در حال توسعه هم‌گرا ■ کشورهای در حال توسعه واگرا

نمودار ۱ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۰

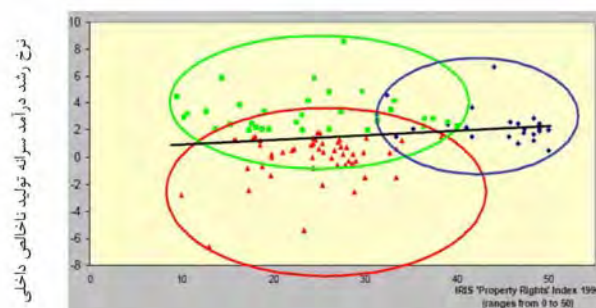


حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۶۵

جدول ۲ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۰

کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۱	۵۲	۱۲	تعداد کشورها
۴۵,۱	۲۲,۵	۲۷,۸	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۸۴
۲۵,۱-۴۹,۶	۹,۴-۳۹,۲	۱۶,۴-۳۷	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۲	-۱,۰	۳,۵	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۸۰-۱۹۹۰

- شاخص مالکیت فکری از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۵۰ (بهترین وضعیت) متغیر است.



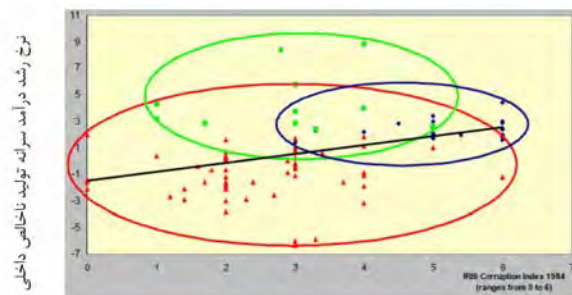
کشورهای پیشرفته کشورهای در حال توسعه هم‌گرا کشورهای در حال توسعه واگرا

نمودار ۲ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

جدول ۳ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۴	۵۳	۳۵	تعداد کشورها
۴۷	۲۵	۲۳,۷	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۹۰
۳۲,۳-۵۰	۱۰-۳۸,۳	۹,۵-۴۰	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۱	۰,۴	۳	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۸۰-۱۹۹۰

- شاخص مالکیت فکری از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۵۰ (بهترین وضعیت) متغیر است.



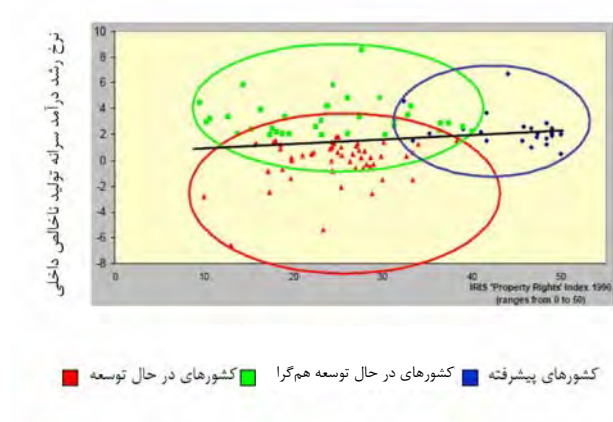
کشورهای پیشرفته کشورهای در حال توسعه هم‌گرا کشورهای در حال توسعه واگرا

نمودار ۳ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۰

جدول ۴ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۰

کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۱	۵۲	۱۲	تعداد کشورها
۵,۴	۲,۶	۳	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۹۰
۳-۶	۰-۶	۱-۵	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۲	-۱	۳,۵	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۸۰-۱۹۹۰

- شاخص فساد از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۶ (بهترین وضعیت) متغیر است.

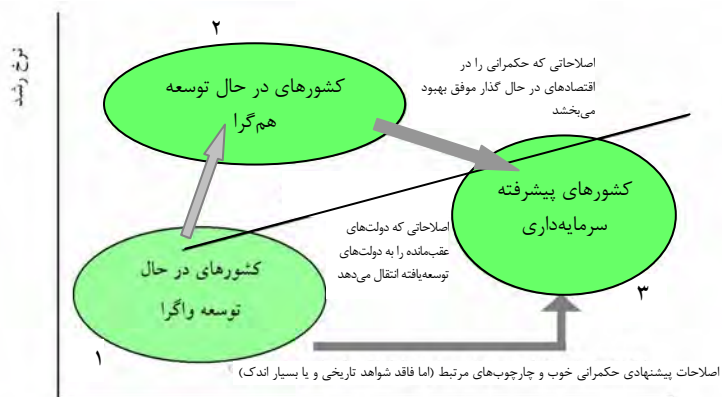


نمودار ۴ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

جدول ۵ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

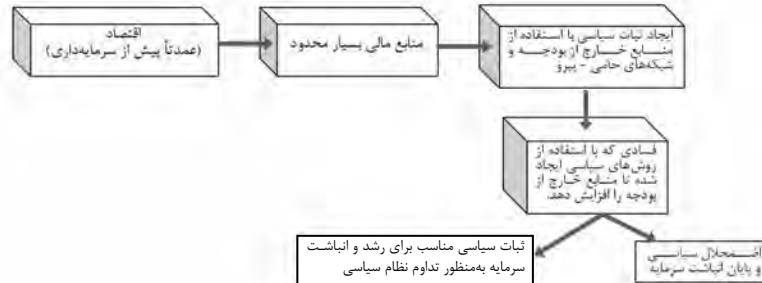
کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۴	۵۳	۳۵	تعداد کشورها
۵	۳	۳	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۹۰
۲-۶	۰-۵	۰-۵	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۱	۰,۴	۳	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۹۰-۲۰۰۳

- شاخص فساد از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۶ (بهترین وضعیت) متغیر است.

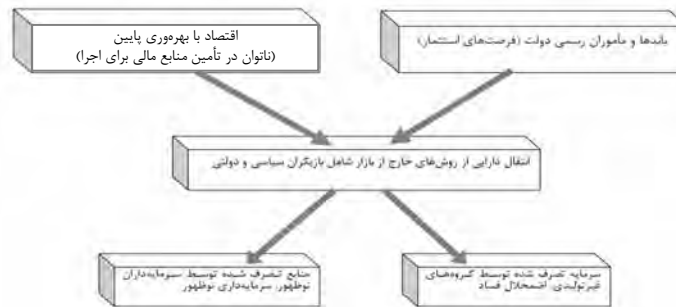


ویژگی‌های حکمرانی (میزان دموکراسی، میزان فساد و ثبات حقوق مالکیت)

شکل ۲ اصلاحات حکمرانی که برای رشد اهمیت حیاتی دارد و اصلاحات حکمرانی خوب



شکل ۳ انگیزش‌های فساد سیاسی در کشورهای در حال توسعه



شکل ۴ عوامل انتقال دارایی به روش‌های خارج از بازار در کشورهای در حال توسعه



شکل ۵ انگیزش‌های اصلی استثمار و سلب مالکیت

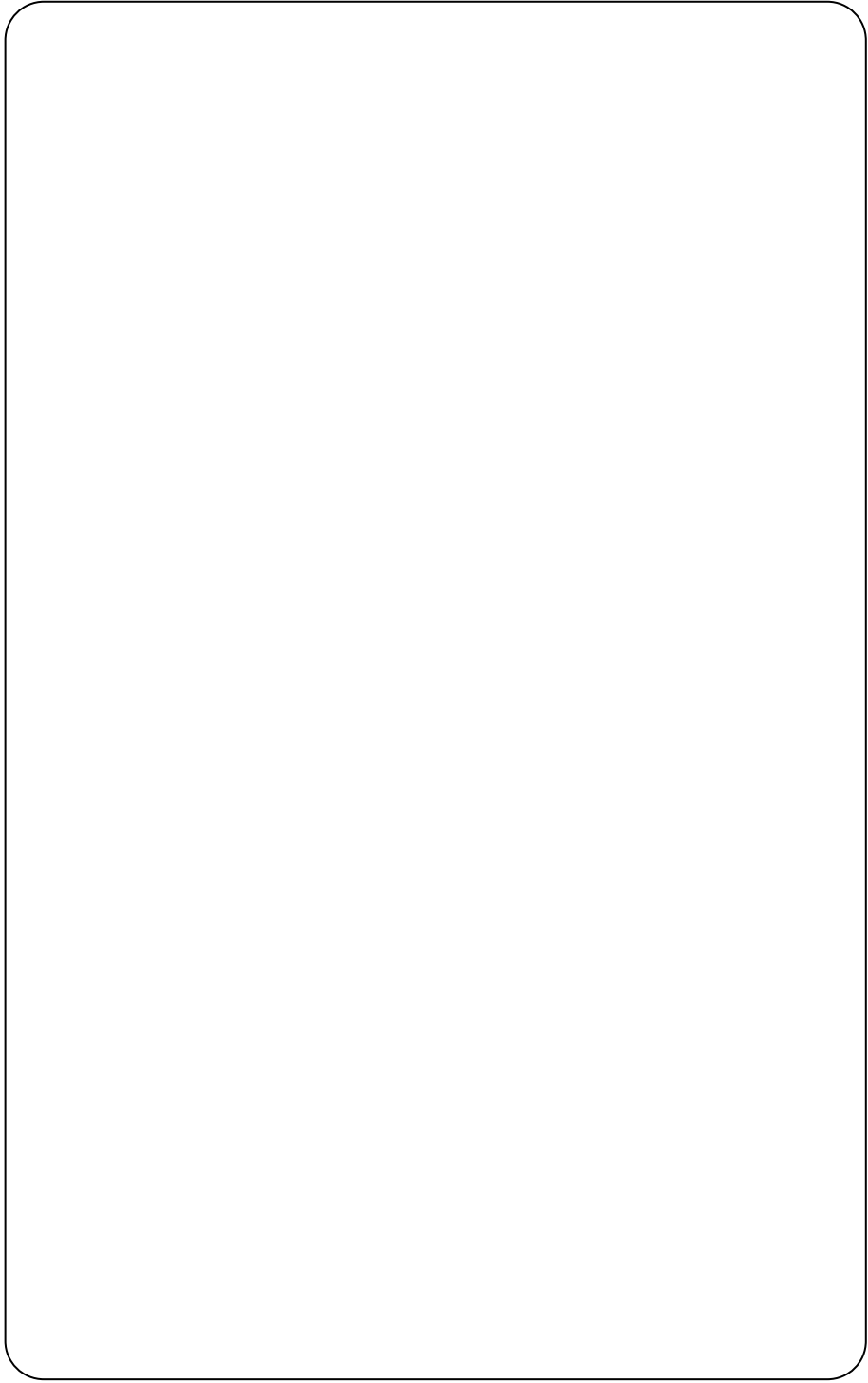
## منابع و مأخذ

- Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.
- Andvig, J. and K. Moene 1990. "How Corruption may Corrupt?", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 3, No. 1.
- Bardhan, P. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3.
- Besley, T. and J. McLaren 1993. "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives", *The Economic Journal*, Vol. 103.
- Carothers, T. 2003. "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge", Carnegie Endowment for International Peace Publication, Rule of Law Series No. 34, Washington.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack and M. Olson 1997. *Democracy, Autocracy and the Institutions Supportive of Economic Growth*. In: Clague C, (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gurgur, T. and A. Shah 2000. *Localization and Corruption: Panacea or a Pandora's Box*, IMF Conference on Fiscal Decentralization November 21 (mimeo) Publication, Washington DC.
- Hall, R. and C. Jones 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 1.
- Harriss-White, B. and G. White 1996. "Corruption, Liberalization and Democracy. IDS Bulletin (Liberalization and the New Corruption)", Vol. 27, No. 2.
- Huther, J. and A. Shah 2000. *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, World Bank Operations Evaluation Department Publication, Policy Research Working Paper no. 2501, Washington.
- IRIS-3 2000. *File of International Country Risk Guide (ICRG) Data*, Edited by Stephen Knack and the IRIS Center, University of Maryland Publication, College Park.
- Johnson, S., D. Kaufmann and P. Zoido-Lobaton 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2.
- Kauffman, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton 1999. *Governance Matters*, World Bank Publication, World Bank Policy Working Paper No. 2196, Washington.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Available: [HTTP:<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html)
- Khan, MH. 1996. "The Efficiency Implications of Corruption", *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 5.
- \_\_\_\_\_ 1998. "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia", *European Journal of Development Research*, Vol. 10, No. 1.
- \_\_\_\_\_ 2000a. *Rent-seeking as Process*. In: Khan MH and Jomo KS, (eds.)

- Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia, Cambridge, Cambridge University Press: 70-144.
- \_\_\_\_\_ 2000b. *Rents, Efficiency and Growth*, In: Khan MH and Jomo KS, eds. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ 2002. *Corruption and Governance in Early Capitalism: World Bank Strategies and their Limitations*, In: Pincus J. and Winters J. (eds.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca, Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ 2004. *State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform*, In: Tungodden B., Stern N. and Kolstad I. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe (2003)*: Oxford University Press and World Bank: 165-195. Available HTTP: <[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000160016\\_20040518162841](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20040518162841)>
- \_\_\_\_\_ 2005a. *The Capitalist Transformation*, In: Jomo KS. and Reinert ES. (eds.), *Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*, London and New Delhi, Zed Press and Tulika.
- \_\_\_\_\_ 2005b. "Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries", *Democratization*, Vol. 12, No. 5.
- \_\_\_\_\_ 2006a. *Corruption and Governance*, In: Jomo KS. and Fine B. (eds.), *The New Development Economics*, London/New Delhi, Zed Press/Tulika.
- \_\_\_\_\_ 2006b. *Determinants of Corruption in Developing Countries: the Limits of Conventional Economic Analysis*, In: Rose-Ackerman S. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_ 2006c. *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s: Background paper for World Economic and Social Survey*, United Nation's DESA Publication, Washington.
- Khan, MH. and KS. Jomo (eds.) 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Knack, S. and P. Keefer 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3.
- \_\_\_\_\_ 1997. "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation", *Economic Inquiry*, Vol. 35, No. 3.
- Krueger, AO. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3.
- Leite, CA. and J. Weidmann 1999. *Does Mother Nature Corrupt?*, Natural Resources, Corruption and Economic Growth, IMF publication, Working Paper no. 99/85, Washington DC.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3.
- \_\_\_\_\_ 1997a. *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*, In: Elliot KA, ed. *Corruption and the*

- Global Economy, Washington, Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_ 1997b. *Why Worry about Corruption?*, IMF Economic Issues, 97/6.
- Mo, PH 2001. "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, No. 1.
- North, DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ 1995. *The New Institutional Economics and Development*, In: Harriss J, Hunter J. and Lewis C., eds. *The New Institutional Economics and Third World Development*, London, Routledge.
- North, DC. and J. Wallis 1987. *Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870-1970*, In: Engerman SL and Gallman RE, eds. *Long-Term Factors in American Economic Growth*, Chicago, Chicago University Press.
- Olson, M. 2000. *Dictatorship, Democracy and Development*, In: Olson M and Kähkönen S. (eds.), *A Not-so-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Rauch, JE. and PB. Evans 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 75, No. 1.
- Rodrik, D. (ed.) 2003. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, D. and A. Subramanian 2004. *From "Hindu Growth" to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition*, Draft working paper Available HTTP: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/IndiapaperdraftMarch2>.
- Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi 2002. *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, National Bureau of Economic Research publication, Working Paper no. 9305, Cambridge Mass. Available HTTP: <http://www.nber.org/papers/w9305>
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York, Academic Press.
- Shleifer, A. and RW. Vishny 1993. "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3.
- Søreide, T. 2006. *Is It Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices*, Chr. Michelsen Institute publication, CMI Working Papers No. WP 2006: 1, Bergen, Norway.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross National Study", *Journal of Public Economics*, Vol. 76.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- World Bank 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press publication, Oxford.
- \_\_\_\_\_ 2005. *World Development Indicators 2005 CD-ROM*, Washington DC, World Bank.







چکیده انگلیسی

# Evaluation Knowledge Quarterly

2

## Scientific Articles:

### **Interpretive Approach in Strategic Controlling**

*Dr. Seyyed Mohammad Arabi and Seyyed Kazem Chavoshi*

### **Oil Funds and their Applications as Tools for Controlling Rent-Seeking and Corruption**

*Mohamad Dehghan Menshadi and Parvin Pourrahim*

### **Electronic Government and Combating Corruption**

*Dr. Parviz Dalirpour*

### **A Study to Identify the Most Crucial Factors Giving Rise to Administrative Corruption in the State Organization of Taxation Affairs of Iran (A Case Study Conducted in the Taxation Affairs Office in Northern Tehran)**

*Dr. Seyyed Aliakbar Ahmadi and Asghar Fardadniya*

### **Examining the Effects of the Indicators of Good Governance and Corruption on Economic Growth in Islamic Countries**

*Nader Mehrgan, Asghar Mobarak and Fayyaz Alizadeh*

### **Rating the Influential Factors of Smuggling in Iran by Using Phased Analytical Hierarchy Process**

*Alireza Rajabipour Meybodi*

## GIO Reports:

### **Examining the Problem of Sums Overdue to Iranian Banks**

*Ali Kavehfirouz and Mohammadreza Irannejad*

### **A Report on the Performance of the Ministry of Road & Transportation Regarding the Implementation of Article 44 of the Constitution (Selling the Subsidiaries to the Private Sector)**

*Hassan Kazemi and Hamidreza Khoshhali*

## International Studies:

### **Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward**

*Mushtaq Husain Khan*

*By: Shaban Najafpour and Mohammadjavad Haghshenas*