

تحلیل نهادی چالش‌های مدیریت مهاجرت به خارج از کشور با بهره‌گیری از

رویکرد نونهادگرایی

بهناز موحدی*، میثم موسایی**، سیدمحمدکاظم سجادپور***، ابراهیم متقی****، علی بقایی سراپی*****

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۲/۲۴)

چکیده

مدیریت مهاجرت به رویکردهای برنامه‌ریزی شده برای عملیاتی کردن چارچوب‌های سیاستی، تقنینی و اداری اطلاق می‌شود که توسط نهادهای متولی مهاجرت توسعه یافته‌اند. در کشور ما موضوع مدیریت مهاجرت به خارج به جهت خروج سرمایه انسانی و ظرفیت‌های علمی و اقتصادی قابل توجه بوده و شناخت چگونگی آن ضروری است. با توجه به نقش اثرگذار نهادها در مدیریت مهاجرت به خارج، هدف اصلی در این پژوهش، شناخت محدودیت‌های این عرصه با تکیه بر رویکرد نونهادگرایی و بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون برای دستیابی به شبکه مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت است. نتایج حاصل از تحلیل مضمون داده‌های مصاحبه با ۲۳ نفر از نخبگان و صاحب‌نظران این عرصه بیانگر آن است که چالش‌های مدیریت مهاجرت در سه سطح نهادی شامل سازه‌های ذهنی در سطح توده و نخبگان سیاسی، محیط نهادی و ترتیبات نهادی توزیع شده‌اند که اثر سطح سازه‌های ذهنی بر سایر سطوح قابل توجه است. همچنین شبکه مضمونی حاصل از تحلیل مضمون داده‌ها، حکایت از نوعی ضعف، ناکارآمدی، ناکامی، نابسندگی در سطوح نهادی و به تعبیری نوعی «تأخیر» و «واماندگی» در مدیریت مهاجرت به خارج دارد که لزوم ورود جدی به این عرصه و گفتمان‌سازی مهاجرت در هر سه سطح را ضروری می‌نماید.

کلیدواژه‌ها: مدیریت مهاجرت، تحلیل نهادی، محیط نهادی، ترتیبات نهادی، سازه‌های ذهنی.

* دانشجوی دوره دکتری جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی تهران، ایران.

E-mail: Behnaz.movahedi95@yahoo.com

** استاد علوم اجتماعی، گروه برنامه‌ریزی و توسعه اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

E-mail: mousaei@ut.ac.ir

*** استاد علوم سیاسی، گروه روابط بین‌الملل دانشگاه تهران، تهران، ایران.

E-mail: smksajjad@yahoo.com

**** استاد علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

E-mail: emottaghi@ut.ac.ir

***** استادیار علوم اجتماعی، گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، تهران، ایران.

E-mail: a.baghaeisarabi@iauctb.ac.ir

مقدمه

انجمن جهانی بررسی اقتصاد در سال ۲۰۱۷، بیکاری و عدم فرصت اقتصادی، امنیت و سلامت، کمبود آموزش، امنیت غذایی، پاسخگویی و شفافیت، درگیری‌های مذهبی، نابرابری و فقر، درگیری‌های بزرگ و جنگ، و تغییرات اقلیمی را به‌عنوان ده مسئله جهانی مطرح نمود؛ درحالی‌که هریک از این موارد به‌تنهایی و یا در کنار سایر موارد می‌تواند زمینه‌ساز مهاجرت‌های داخلی و بین‌المللی باشد.

مهاجرت‌های بین‌المللی به‌عنوان یک پدیده جهانی، بر ساختارهای جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشورها مؤثر واقع شده و کشورها را با فرصت‌ها و تهدیدهای ناشی از آن روبه‌رو ساخته است. براین‌اساس، تلاش‌های عمده‌ای توسط دولت‌ها برای نظم بخشیدن به آن صورت گرفته است؛ به‌طوری‌که در سال‌های اخیر موضوع مدیریت مهاجرت در عرصه بین‌الملل به‌طور جدی‌تری مطرح شده و در سال ۲۰۱۸ توسط سازمان ملل متحد با عنوان «اجماع جهانی برای مهاجرت» نام‌گذاری شده است. بر اساس تعریف سازمان بین‌المللی مهاجرت، مدیریت مهاجرت به رویکردهای برنامه‌ریزی‌شده برای پیاده‌سازی و عملیاتی کردن چارچوب‌های سیاستی، تقنینی و اداری اطلاق می‌شود که توسط نهادهای متولی مهاجرت توسعه یافته‌اند. بنابراین، در چارچوب ادبیات مدیریت مهاجرت، نقش نهادها در سطوح مختلف سیاستی، تقنینی و اداری اهمیت می‌یابد. از منظر نهادگرایی نیز تمرکز بر نهادها می‌تواند زمینه وسیع‌تری را برای تحلیل ساختارهای اجتماعی و اقتصادی فراهم نماید. در نگاهی متحول‌تر، نونهادگرایی دو سطح از نهادها را مهم و مستعد تجزیه و تحلیل می‌داند: محیط نهادی همچون اسناد بالادستی و قوانین و مقررات رسمی، و نهادهای اجرایی مرتبط با امر حاکمیت و اعمال‌کننده مدیریت همچون سازمان‌های دولتی^۱، سازمان‌های غیردولتی^۲ و سازمان‌های بین‌الدولی^۳.

در کشور ما که با ابعاد مختلف مهاجرپذیری و مهاجرفرستی روبه‌رو است، موضوع مهاجرت‌فرستی به جهت رشد فزاینده آن در گذر تاریخی و تمایلات ایرانیان به‌ویژه نسل جوان به مهاجرت‌های بین‌المللی و نیز اثرات آن بر منافع ملی اهمیت می‌یابد. طی ۳۰ ساله گذشته، از یک سو با رشد ۲/۳ برابری مهاجرت به خارج روبه‌رو بوده‌ایم و از سوی دیگر ۴۵ تا ۶۵ درصد

-
1. Governmental Organization
 2. Non Governmental Organization
 3. Intergovernmental Organization

از جمعیت بالای ۲۵ سال این مهاجران در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ دارای تحصیلات عالی دانشگاهی و ۳۰ درصد از آنان در گروه شغلی متخصصان مشغول به کار شده‌اند (رصدخانه مهاجرت، ۱۳۹۹). در سطح نهادی، درحالی‌که اسناد بالادستی بر ضرورت مدیریت مهاجرت در چارچوب مضامینی همچون پیشگیری از مهاجرت نخبگان، جذب و مشارکت در توسعه ملی، ارتقاء همبستگی و انسجام و توجه به حقوق مدنی و سیاسی مهاجران تأکید دارد و در سطح نهادهای اجرایی بیش از ۱۴ سازمان در زمینه مدیریت مهاجرت در سطوح دولتی در جهت اجرایی‌سازی سیاست‌های مذکور فعالیت می‌کنند. با این وجود، همچنان با روند تزايدی خروج سرمایه‌های بدون بازگشت از کشور مواجه هستیم. همچنانکه بر اساس نتایج حاصل از بررسی‌های مؤسسه گالوپ، امتیاز ایران در شاخص‌های جریان بالقوه مهاجرت^۲، شاخص جریان بالقوه مهاجرت جوانان^۳ و شاخص بالقوه جذب استعدادها^۴ منفی است و از رقم ۱۳- در سال ۲۰۱۲ به رقم ۱۶- در سال ۲۰۱۷ رسیده است (گالوپ، ۲۰۱۸). این بدان معنی است که اگر محدودیت‌های مهاجرت حذف شود، تعداد افراد بزرگسال، تحصیل کرده و جوانی که از کشور خارج می‌شوند بیش از تعدادی است که وارد کشور می‌شوند. این موضوع حکایت از وجود موانع و نارسایی‌هایی در مدیریت مهاجرت‌های بین‌المللی دارد. درحالی‌که مهاجران می‌توانند منبع ایده‌ها، تولید و گسترش دانش، افزایش مهارت و تقویت سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی باشند و غفلت از مدیریت این سرمایه‌های ارزشمند ملی، اثر منفی بر رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری و نرخ بازگشت سرمایه در سطح کلان خواهد داشت.

از سوی دیگر، شکل‌گیری ابعاد و الگوهای جدید از مهاجرت در کشور، لزوم واکاوی علمی در چگونگی مدیریت مهاجرت به خارج از کشور را بیش‌ازپیش ضروری می‌سازد. به‌نحوی‌که بتوان به مدد نتایج این پژوهش‌ها و چارچوب‌های علمی حاصل از آن، به گونه‌ای این پدیده را مدیریت نمود که فرصت‌های حاصل از آن همچون جریان بازگشت مالی و تبادلات بین‌المللی، فراهم شدن فرصت‌های بهینه برای نیروی‌های تحصیل کرده و امکان بازگشت به داخل، تبادل دانش، تجربه و چرخش مغزها در جهت توسعه ملی را به حداکثر رساند و تهدیدات ناشی از

-
1. OECD
 2. Potential Net Migration Index
 3. Potential Net Youth Migration Index
 4. Potential Net Brain Gain Index

آن همچون کاهش نرخ رشد اقتصادی و نرخ بهره‌وری به‌واسطه کاهش سرمایه اقتصادی، علمی و تخصصی، خسران مالی و مادی به‌واسطه سرمایه‌گذاری‌های صورت‌پذیرفته در آموزش و کاهش بازگشت مالی مهاجرت سرمایه‌های اقتصادی و تخصصی را کاهش داد.

بر همین مبنا، شناخت چگونگی مدیریت مهاجرت در کشور به‌عنوان یک سؤال در ذهن متبادر می‌گردد. اینکه: اساساً با توجه به اهمیت نهادها در شکل‌گیری سیاست‌ها، قوانین و برنامه‌های اجرایی، نظم‌بخشی به پدیده مهاجرت در این سه عرصه نهادی با چه محدودیت‌ها و چالش‌هایی روبه‌رو است؟ لذا هدف اصلی این نوشتار، شناخت محدودیت‌های و موانع مدیریت مهاجرت به خارج از کشور با تکیه بر رویکرد نونهادگرایی است. برای دستیابی به این هدف ابتدا لازم است فهم درستی از چهارچوب مفهومی مدیریت مهاجرت حاصل گردد. فهم چهارچوب مفهومی مدیریت مهاجرت از آنجا اهمیت دارد که اولاً چون موضوع مدیریت مهاجرت یک موضوع میان‌رشته‌ای است ظرفیت و توان بهتری را برای تحلیل ابعاد گوناگون مهاجرت فراهم می‌نماید. ثانیاً در فهم فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط ضعف و قوت مدیریت آن بهره‌مفیدی در اختیار ما قرار خواهد داد.

چارچوب نظری

مدیریت مهاجرت: طبق تعریف، سازمان بین‌المللی مهاجرت^۱ و مدیریت مهاجرت^۲ به رویکردهای برنامه‌ریزی‌شده برای پیاده‌سازی و عملیاتی کردن چارچوب‌های سیاستی، تقنینی و اداری گفته می‌شود که توسط نهادهای متولی مهاجرت توسعه یافته‌اند (سازمان بین‌المللی مهاجرت، ۲۰۲۱). در سطح بین‌الملل این اصطلاح عمدتاً توسط سازمان بین‌المللی مهاجرت و همچنین مرکز بین‌المللی توسعه سیاست‌های مهاجرت^۳ با شعار «مدیریت مهاجرت به سود همه» ترویج شده است. بنابراین، مدیریت مهاجرت بین‌المللی در برگیرنده طیف گسترده‌ای از اقدامات و برنامه‌ها با هدف تجدید سیاست‌های مربوط به حرکات و جابجایی‌های فرامرزی مردم است. این طیف گسترده از اقدامات توسط کنشگران این عرصه اعم از دولتی و غیردولتی انجام می‌گیرد. در مدیریت مهاجرت سه پیش‌فرض اصلی و مرتبط وجود دارد: نخست آنکه سیاست‌های

1. International Organization for Migration (IOM)
2. Migration Management
3. ICMPD

جلوگیری از خروج و ورود مهاجرین و کنترل سخت نه میسر است و نه مفید. پیش فرض دوم این است که می‌توان جنبه‌های مثبت مهاجرت را تقویت و جنبه‌های منفی آن را کاهش داد. پیش فرض سوم بر این نکته تأکید دارد که مهاجرت آن‌چنان فراگیر و وسیع شده که نمی‌توان آن را به صورت مسئله‌ای جدا از سایر مسائل مطالعه کرد و باید به صورت جامع مدیریت شود (سجادپور، ۱۳۸۴: ۲۶).

مفهوم‌سازی مدیریت مهاجرت: از نظر گیجر^۱ و پیکاد^۲ در مفهوم‌سازی مدیریت مهاجرت سه مفهوم اصلی شامل بازیگران و کنشگران مدیریت مهاجرت، سیاست‌ها و شیوه‌های اجرایی و گفتمان‌ها حائز اهمیت هستند. دولت‌ها از بازیگران و کنشگران اصلی مدیریت مهاجرت هستند و اهمیت موضوع مهاجرت، رفته‌رفته، آنها را بر آن داشته تا به عنوان اصلی‌ترین بازیگران این عرصه تلاش خود را برای مدیریت و به دست گرفتن کنترل آن، آغاز نمایند. بخشی از تلاش‌ها در قالب اتخاذ سیاست‌های کلان برای به نظم درآوردن و ساماندهی روند مهاجرت بوده است. در واقع، از طریق سیاست‌گذاری و ایجاد ساختارهای سازمانی و اداری به زیرساخت‌های نهادی برای مدیریت مهاجرت توجه نموده‌اند. علاوه بر بازیگران عرصه دولتی، بخش دیگر از بازیگران را کنشگران سازمان‌های دولتی بین‌المللی تشکیل می‌دهند. این سازمان‌ها طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های مرتبط با مهاجرت را انجام می‌دهند. به عنوان مثال، نقش تأثیرگذاری در شکل‌گیری تصمیمات دولت‌ها از طریق تولید دانش و تجزیه و تحلیل مواردی که برای مدیریت مهاجرت بهتر و مؤثرتر هستند، به واسطه ارائه تخصص «علمی»، «فنی»، «امور مدیریت» و یا «تبادل اطلاعات» به کشورها، امر مدیریت مهاجرت را در سطح بین‌المللی تسهیل نمایند (گیجر و پیکاد، ۲۰۱۰: ۵).

شیوه‌ها و سیاست‌های اجرایی مدیریت مهاجرت رکن دیگر در مفهوم‌سازی مدیریت مهاجرت هستند. کشورها بنا بر سیاست‌های کلان اجتماعی و اقتصادی و یا حتی سیاسی و دیپلماتیک، شیوه‌های مختلفی را برای اعمال سیاست‌های مدیریتی خود در این بخش اعمال می‌نمایند. در حال حاضر، در اروپا، پدیده مهاجرت را وسیله‌ای برای رفع کمبود نیروی کار ناشی از سالخوردگی جمعیت می‌دانند و بیشترین تمایل برای جذب مهاجران ماهر وجود دارد. در مقابل، بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته که با چالش مهاجرت نیروی کار ماهر خود به

1. Geiger
2. Pequod

آن‌سوی مرزها مواجه هستند، تلاش می‌کنند تا با اعمال سیاست‌هایی این چالش را مرتفع سازند. به‌عنوان مثال، می‌توان نیروی کار ماهر را ملزم به پرداخت هزینه‌های تحصیلی نمود تا سرمایه‌گذاری صورت گرفته با خروج آن‌ها از کشور هدر نرود. برخی کشورها نیز از قیدوبندهای الزام‌آور برای جلوگیری از فرار مغزها استفاده کرده‌اند (لوکاناچای و ریجر، ۲۰۱۰: ۱۷).

رکن سوم در مفهوم‌سازی مدیریت مهاجرت، تولید گفتمان است. گفتمان در مورد آنچه در حوزه مهاجرت مطرح است و اینکه چگونه باید از طریق آن «مدیریت» شود. بسیاری از این گفتمان‌ها توسط سازمان‌های بین‌الدولی تولید می‌شوند به‌نحوی که دولت‌ها تجربیات و نظرات خود را در مباحث مربوط به مهاجرت ارائه نموده، دانش مرتبط توسط این سازمان‌ها تولید، نشر و در اختیار دولت‌ها قرار می‌گیرد. این پیش‌فرض وجود دارد که هدایت مباحث بین‌المللی مهاجرت از طریق ایجاد گفتمان و تولید دانش، به نفع مدیریت مهاجرت است. گفتمان‌ها همچنین مقوله‌های فکری جدیدی را ایجاد و یا بازتولید می‌کنند؛ از جمله «پیوند مهاجرت-توسعه»، «مهاجرت موقت»، «قاجاق انسان»، مهاجرت «غیرقانونی» یا «ترانزیت»، «برنامه مدیریت مرزها»، «پذیرش و بازگشت»، «مهاجرت و امنیت» و... (گیجر و پیکاد، ۲۰۱۰: ۱۰-۸).

چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی مدیریت مهاجرت بین‌المللی: سازمان بین‌المللی مهاجرت، اصلی‌ترین سازمان بین‌المللی است که در امر مدیریت مهاجرت فعالیت می‌کند. این سازمان در زمینه مدیریت مهاجرت، فعالیت‌ها و دستاوردهایی را در دو زمینه مفهومی، فکری و مطالعاتی و تجربی به انجام رسانده است.

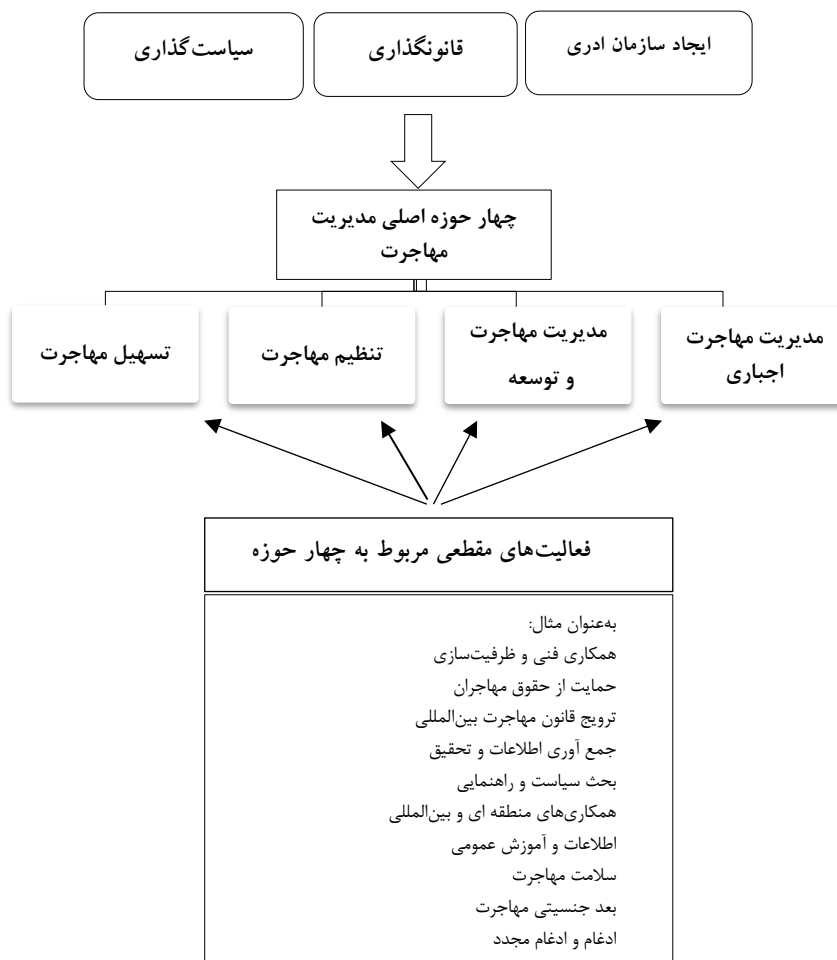
مدل مفهومی سازمان بین‌المللی مهاجرت: سازمان بین‌المللی مهاجرت یک مدل مفهومی درخصوص مدیریت مهاجرت ارائه نموده است. بر اساس این مدل، سه پایه اصلی در مدیریت مهاجرت «زیرساخت اداری مهاجرت»، «وجود چهار حوزه مستقل مدیریتی»، «فراحوزه‌ای بودن برخی از موضوعات مدیریتی» می‌باشد. بر اساس این مدل، سه پایه اصلی در مدیریت مهاجرت «زیرساخت اداری مهاجرت»، «وجود چهار حوزه مستقل مدیریتی»، «فراحوزه‌ای بودن برخی از موضوعات مدیریتی» است. زیرساخت‌های اداری مدیریت مهاجرت ترکیبی از دستگاه‌های سیاست‌گذاری، قانونگذاری و سازمان‌های اداری است. سیاست‌ها رویکرد دولت را در بالاترین

1. Luckanachai
2. Rigger

سطح تعیین می‌کند. قانون‌گذاری به‌وضوح سیاست مهاجرت را بیان می‌کند و اختیارات لازم برای مدیریت مهاجرت را فراهم می‌سازد. سازمان‌های اداری نیز وظایف مختلف مربوط به مدیریت مهاجرت را در یک چارچوب منسجم از مسئولیت‌های اجرایی تا پاسخگویی هماهنگ می‌نماید. در واقع، مدیریت مهاجرت امری است که نیاز به درگیرکردن بوروکراسی حکومتی دارد. در پایه دوم مدیریت مهاجرت چهار حوزه مطرح است: مهاجرت و توسعه^۱، تسهیل مهاجرت^۲، به‌نظم درآوردن مهاجرت^۳ و قانون‌مندی آن و مهاجرت اجباری^۴.

در پایه سوم مدیریت مهاجرت، فراهوزه‌ای بودن برخی موضوعات مدیریتی مطرح می‌شود. فعالیت‌های فراهوزه‌ای مدیریت مهاجرت هر چهار حوزه مستقل مدیریت مهاجرت را دربر می‌گیرد. فعالیت‌های فراگیر شامل ده حوزه فعالیت است: همکاری‌های فنی و ظرفیت‌سازی، حمایت از حقوق مهاجرین، ارتقاء قوانین مهاجرت بین‌المللی، گردآوری اطلاعات و داده‌ها، مباحث سیاست‌گذاری و ارائه راهکارها، همکاری منطقه‌ای و بین‌المللی، اطلاعات عمومی و آموزش، بهداشت مهاجرت، ابعاد جنسیتی، ادغام و ادغام مجدد. هر کدام از این ابعاد ده‌گانه به چهارحوزه‌ای که مطرح شدند ارتباط پیدا می‌کنند و دربرگیرنده یک‌سری اقدامات در چارچوب سیاست‌گذاری، ایجاد قانون و اقدامات اداری است. به‌عنوان مثال، در بخش سلامت مهاجرت نه فقط بیماری و یا ناتوانی بلکه رفاه کامل جسمی، روحی اجتماعی مهاجرین مدنظر بوده و علاوه بر توانایی فیزیکی بر توانمندی آنان در دسترسی به منابع اقتصادی و اجتماعی تأکید شده است و یا در ادغام، اقداماتی مدنظر است که در جهت سازگاری و انسجام اجتماعی متقابل بین مهاجران و جامعه که در آن زندگی می‌کنند، در ابعاد اقتصادی، سیاسی و فرهنگی انجام می‌شود (سازمان بین‌المللی مهاجرت، ۲۰۰۴).

1. Managing Migration and Develop
2. Facilitating Migration
3. Regulating Migration
4. Managing Forced Migration



شکل ۱: چارچوب مفهومی مدیریت مهاجرت، سازمان بین المللی مهاجرت، ۲۰۰۴

دستورالعمل بین المللی مدیریت مهاجرت؛ «ابتکار برن»^۱: «ابتکار برن» به عنوان یک دستورالعمل جهانی برای مدیریت مهاجرت^۲ که در دومین کنفرانس برن تهیه شده، از دیگر چارچوب های مفهومی و عملیاتی مدیریت مهاجرت است که به اصول و مبانی مدیریت مهاجرت اشاره نموده است. همکاری، جامعیت، تعادل و قابلیت پیش بینی، چهار مفهوم کلان شکل دهنده

1. Berne Initiative
2. International Agenda for Migration Management

بنیادی و مبانی نظری مدیریت مهاجرت از نظر «ابتکار برن» هستند. در این دستورالعمل، برنامه بین‌المللی مدیریت مهاجرت مبتنی بر درک مشترک همه کشورها بر مواردی همچون ضرورت مدیریت مهاجرت به جهت تداوم مستمر مهاجرت از مرزها برای همه کشورها، تقویت همکاری‌های بین‌المللی، سیاست‌گذاری، قانونگذاری و اجرای سیاست‌های جامع و منسجم، حمایت از حقوق مهاجرین، همکاری سه‌جانبه بین سه بخش سازمان‌های دولتی، غیردولتی و بین‌الدولی، شبکه‌سازی مهاجرت و رویکرد جامع به آن، ادغام مهاجران در مقصد، اطلاع‌رسانی دقیق و جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات مهاجرین و انجام تحقیق درخصوص روندها و آینده مهاجرت ملاحظه می‌گردد که مورد تأکید نهادهای سیاست‌گذار و برنامه‌ریز در عرصه بین‌المللی بوده است (ابتکار برن، ۲۰۱۴).

شاخص حکمرانی مهاجرت: یکی دیگر از چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی مهاجرت، «شاخص حکمرانی مهاجرت»^۱ است که به منظور ارزیابی و از ارتباط بین توسعه، مهاجرت، حکمرانی و معیارهای اندازه‌گیری توسط سازمان بین‌المللی مهاجرت تعیین شده است. این چارچوب از ترازیبی ۱۵ کشور با سطوح مختلف توسعه اقتصادی، انواع پروفایل مهاجرتی (کشورهای فرستنده و گیرنده) و مناطق جغرافیایی پراکنده استخراج شده است. پنج حوزه اصلی به‌عنوان مؤلفه‌های سازنده حکمرانی مهاجرت مؤثر شناسایی شده‌اند که شامل: ظرفیت نهادی، حقوق مهاجران، مهاجرت ایمن و منظم، مدیریت مهاجرت نیروی کار و همکاری‌ها و مشارکت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی است. باتوجه به اصول مطرح‌شده در دستورالعمل جهانی مدیریت مهاجرت در چارچوب ابتکار برن، پایه‌های اصلی مدیریت مهاجرت سازمان بین‌المللی مهاجرت و مؤلفه‌های سازنده حکمرانی مهاجرت مؤثر، اصول اساسی و اجماعی برآیند جمع‌بندی‌های مفهومی و عملیاتی در حوزه مدیریت مهاجرت است و در عمل می‌تواند راهنمای سیاست‌گذاری و مدیریت مهاجرت بین‌المللی باشد. اصل افزایش هماهنگی بین ارگان‌های دولتی، اصل انسجام بین سیاست‌های مهاجرت، اصل ایجاد نظام داده‌ای متمرکز، منسجم و مبتنی بر دانش مدرن درباره مهاجرت، اصل تقویت همکاری‌های بین‌المللی، اصل به‌بازی‌گرفتن تمام بازیگران، اصل ظرفیت‌سازی برای مهاجرت ایمن و اصل مدیریت مهاجرت نیروی کار از جمله این اصول هستند.

1. Migration Governance Index (MGI)

با توجه به اینکه در این مطالعه بررسی و تحلیل مدیریت مهاجرت در کشور با بهره‌گیری از رویکرد نهادگرایی مورد نظر می‌باشد و لازم است فهم لازم در خصوص چارچوب تحلیلی این رویکرد ایجاد شود در این بخش بر مبنای دیدگاه‌های مکتب نونهادگرایی تشریح خواهد شد که چرا رویکردهای سیاستی، تقنینی و اداری برای تحلیل مدیریت مهاجرت اهمیت دارد و در این مطالعه مبنای تحلیل قرار گرفته است.

تحلیل نهادی^۱ و مدیریت مهاجرت

اولین بار اصطلاح نهادگرایی جدید توسط ویلیامسون^۲ در سال ۱۹۷۵ مورد استفاده قرار گرفته است. او به اهمیت نهادها پرداخته و معتقد است نهادها مهم و مستعد تجزیه و تحلیل هستند. او نهادها را در ۴ سطح مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. سطح یک، سطح ریشه‌دار اجتماعی است. نهادهای غیررسمی مانند رسوم و هنجارها، استانداردهای اجتماعی و اخلاقی، سنت‌ها و برخی جنبه‌های زبان و معرفت در این سطح جای می‌گیرند. سطح دوم محیط نهادی است. در این سطح با فراتر رفتن از نهادهای غیررسمی به نهادهای رسمی مانند قانون اساسی^۳، قوانین، حقوق مالکیت می‌رسیم. در سطح سوم نهادهای اجرایی مرتبط با امر حاکمیت و اعمال مدیریت قرار می‌گیرند. سطح چهارم، سومین سطح اقتصادی کردن است که تخصیص منابع و اشتغال و سایر نظریه‌های اقتصاد نئوکلاسیک در این سطح نمود می‌یابد (ویلیامسون، ۲۰۰۰: ۵۹۷).

نهادگرایی جدید عمدتاً علاقمند به سطوح ۲ و ۳ از چهار سطح فوق است که به ترتیب شامل محیط نهادی و نهادهای اعمال مدیریت است (متوسلی و فتح‌اللهی، ۱۳۹۸: ۳۸). داگلاس نورث^۴ میان ترتیبات نهادی^۵ و محیط نهادی تمایز قائل شده است. ترتیبات نهادی را زیرمجموعه محیط نهادی می‌داند و محیط نهادی نیز مجموعه‌ای از قواعد بنیادین سیاسی، اجتماعی و حقوقی است که بر فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی حاکم است. محیط نهادی قواعد بازی را تعریف می‌کند و روشن می‌کند چه سازمان‌هایی وجود دارد و چه استراتژی‌هایی برای سازمان‌ها قابل پیگیری است. سازمان‌ها و افراد نیز به هنگام پیگیری اهداف خود تغییراتی در قواعد بازی می‌دهند

-
1. Institutional Analysis
 2. Williamson
 3. Constitutions
 4. North
 5. Institutional Arrangements

(نصیری اقدم، ۱۳۸۸: ۱۶۵-۱۶۲).

سازمان‌ها نوع خاصی از نهادها هستند که در چارچوب این قواعد، بازی را به اجرا در می‌آورند اما منفعل نبوده بلکه وقتی فکر کنند که تغییری در قواعد بازی نتایج بهتری دارد، در راستای تغییر قواعد بازی نیز شکل می‌گیرند و اقداماتی را انجام می‌دهند از این رو سازمان‌ها مجری تحولات نهادی هستند (نورث، ۱۳۸۶: ۸۸)

نکته دیگری که نورث در رویکردهای متأخرتر خود به آن توجه نموده مفهوم «سازه‌های ذهنی»^۱ است. او بر نقش سازه‌های ذهنی تأکید و این مسئله را عنوان می‌کند که جهانی که ساخته‌ایم ساخته ذهن است. انسان‌ها دائماً در حال آزمون این سازه‌های ذهن در مقابل شواهد هستند. درک تفسیری است که ذهن از اطلاعاتی که به آن رسیده ارائه می‌دهد. سازه‌های ذهنی افراد که دنیای پیرامونشان را تشریح و تفسیر می‌کند، نشأت گرفته از میراث فرهنگی آنها و قسمتی دیگر برآمده از مسائل محیطی است که شخص هر روز با آنها روبه‌رو است و باید آن را حل کند در نهایت سهمی از این ساختار هم مربوط به یادگیری‌های غیرمحیطی است. ترکیب این منابع سازه‌های ذهنی افراد و مبنای تفسیر آنها از محیط را تشکیل می‌دهند (نورث، ۱۹۹۳: ۲).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود تمرکز بر نهادها می‌تواند زمینه وسیع‌تری برای تحلیل ساختارهای اجتماعی و اقتصادی فراهم کند و باتوجه به ارتباط دوسویه محیط نهادی و ترتیبات نهادی بر اهمیت اتخاذ رویکرد تحلیل نهادی برای تحلیل مدیریت مهاجرت در این مطالعه صحنه می‌گذارد. دیدگاه‌های مرتبط با سیاست‌ها و استراتژی‌های مدیریت مهاجرت همچون کارنز^۲ (۱۹۸۷)، باوودر^۳ (۲۰۰۳)، هایتر^۴ (۲۰۰۰)، گاش^۵ (۲۰۰۰)، کوهن^۶ (۲۰۰۳)، هریس^۷ (۲۰۰۵)، دوول^۸ (۲۰۰۷)، کستلز^۹ (۲۰۰۴)، لوکاناچای و رایجز (۲۰۱۰) و پاپادیمیترو^{۱۰} (۲۰۱۲) بر نقش و اهمیت نهادها در چارچوب اعمال سیاست‌های اجرایی حیطه مدیریت مهاجرت تأکید دارند. این

1. Mental Constructs
2. Carens
3. Bauder
4. Hayter
5. Ghosh
6. Cohen
7. Harris
8. Düvell
9. Castles
10. Papadimitriou

نهادها بر چگونگی رفتار مهاجران و فرایندهای مهاجرتی از یک سو و از سوی دیگر بر چگونگی استفاده از ظرفیت‌ها و فرصت‌ها و مدیریت تهدیدها و پیش‌بینی زیرساخت‌های اداری مؤثر خواهند بود. به‌زعم پژوهشگرانی چون آدکینز^۱ (۲۰۰۲)، کلارک^۲ و پیرسون^۳ (۲۰۰۷)، ایجاد ساختار مناسب نهادی نقشی تعیین‌کننده در عدم خروج افراد از کشورهايشان دارد. توجه به نهادها به‌عنوان واقعیت اجتماعی و چندلایه‌بودن آنها و ضرورت معرفت‌شناسی نسبت به لایه‌های مختلف نهادها در تبیین، تقسیم‌بندی این رویکرد از انواع نهادها که امکان تحلیل دقیق‌تر از نحوه تغییرات و اثرات هر یک بر دیگری را فراهم می‌کند، تمایز بین محیط نهادی، ترتیبات نهادی، توجه به سازمان‌ها به‌عنوان نوعی از نهادها و مجری قواعد بازی و تأکید بر نقش فعال آنها در تغییر محیط نهادی و تحولات ذهنی و درنهایت توجه به سازه‌های ذهنی افراد و نقش باورها بر عملکرد نهادها و همچنین فهم تحولات نهادی از عمده‌ترین دلایلی است که انتخاب رویکرد نهادی را برای تحلیل مدیریت مهاجرت توجیه می‌کند و مبنای تحلیل در این پژوهش است.

پیشینه تحقیق

در راستای شناخت چارچوب‌های تحلیلی در باب مدیریت مهاجرت، بررسی‌ها حاکی از آن است که هرچند از دهه ۷۰ شمسی تاکنون در کشور پژوهش‌های زیادی درخصوص مهاجرت به خارج انجام شده ولی تاکنون مطالعه‌ای که درصدد شناخت و تحلیل جهت‌گیری‌های اسناد بالادستی در خصوص ابعاد مختلف مهاجرت به خارج از کشور باشد، انجام نشده است. عمده مطالعات انجام‌شده در این باب بر اثرات مهاجرت به داخل بر نهادهای اقتصادی و یا بررسی علل و ریشه‌های مهاجرت به خارج با تأکید بر مهاجرین ماهر و نخبگان و اثرات آن بر رشد و توسعه تمرکز داشته‌اند. به‌عنوان نمونه نتیجه بررسی مصطفی‌زاده و عرب مازار (۱۳۹۶) بیانگر این است که بهبود شاخص حکمرانی کل و زیرشاخص‌های آن شامل ثبات سیاسی، بار مالی مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد در کشورهای مقصد عامل جاذبه و کاهش این شاخص‌ها یا به‌عبارتی دیگر پایین بودن کیفیت نهادها در ایران عامل دافعه مهاجرت نیروی کار ایران شناخته شده‌اند. در زمینه تبعات و اثرات مهاجرت نخبگان بر توسعه و اقتصاد کشور، نتایج مطالعات

1. Adkins
2. Clark
3. Pearson

طیبی و همکارانش (۱۳۹۰) اثر منفی فرار مغزها بر انباشت سرمایه انسانی کشورهای مبدأ و کندی رشد اقتصادی آنها را بیان می‌نماید. بر اساس مطالعه حیدری و همکارانش (۱۳۹۵)، مهاجرت نیروی کار، اعم از ماهر و غیر ماهر، موجب کاهش رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری و نرخ بازگشت سرمایه در سطح کلان می‌شود.

تنها مطالعه انجام شده در زمینه مدیریت مهاجرت، مقاله سجادیپور (۱۳۸۴) با عنوان چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی در مدیریت مهاجرت بین‌المللی (مطالعه موردی ایران) است که در آن وضعیت کشور برمبنای اصول بین‌المللی مدیریت مهاجرت، تحلیل شده است. پژوهش‌های انجام شده در سایر کشورها نیز عمدتاً در چارچوب تحلیل قواعد و سیاست‌ها و یا تجربیات اجرایی آن کشورها بوده است. به‌عنوان نمونه آلبا^۱ و کاستیلو^۲ (۲۰۱۲) در مقاله‌ای رویکردهای جدید مهاجرت در مکزیک و آمریکای مرکزی را مورد تحلیل و بررسی قرار دادند. نتیجه این بررسی حاکی از تغییر سیاست‌های این کشورها در چارچوب به رسمیت شناختن قانون مهاجرت و تمرکز قدرت سیاسی مدیریت مهاجرت در یک سازمان واحد اجرایی، قانون‌گذاری در مجلس، و سیاست‌های دولت در اجرای قانون و نظارت بر آن است. لول^۳ نیز در مقاله‌ای با عنوان واکنش‌های سیاست‌گذاری به جابجایی بین‌المللی نیروی کار ماهر، به ارزیابی واکنش‌های سیاست‌گذاری در کشورهای مبدأ نسبت به جابجایی نیروی کار بسیار ماهر آنها پرداخته است. او سه سیاست‌گذاری را به شش دسته ساده تحت اصطلاح فراگیر شش R^۴ تقسیم کرده است: بازگشت، محدودیت، استخدام، ارسال پول، تأمین منابع (پراکندگی)، نگهداری و ابقا. او در این مطالعه با جزئیات این استراتژی‌های سیاست‌گذاری سروکار دارد که سه مورد از آنها متغیرهای سیاست‌های اجرایی در زمینه مهاجرت هستند: بازگشت، محدودیت یا استخدام (دول، ۲۰۰۴).

روش تحقیق و داده‌ها

از آنجایی که موضوع این پژوهش دارای جنبه‌های مختلف اقتصادی فرهنگی، سیاسی، جمعیتی و جغرافیایی بوده و با حجم زیادی از داده‌های پیچیده روبه‌رو است و پژوهشگر فارغ از چارچوب

1. Alba
2. Castillo
3. Lowell

4. Return (migration), Restriction (migration), Recruitment (migration), Reparation (monetary), Resourcing (diaspora options), Retention (opportunities)

نظری باید برای دست‌یابی به داده‌های واقعی و اجتناب از عدم‌عینیت^۱ به تحلیل داده‌ها پردازد، مستلزم انجام یک مطالعه بین‌رشته‌ای و کیفی است. لذا این مطالعه از حیث هدف یک پژوهش اکتشافی یا قیاسی است و از حیث مسیر یک پژوهش کیفی، توصیفی، تفسیری و تحلیلی است. شیوه جمع‌آوری داده با بهره‌گیری از تکنیک «مصاحبه باز» با ۲۳ نفر از صاحب‌نظران و کارشناسان خبره حوزه مهاجرت و برخوردار از تجربیات تخصصی و اجرایی انجام شد. قبل از انتخاب نمونه، ساختارهای نهادی موجود مدیریت مهاجرت به خارج از کشور با استفاده از مطالعات اسنادی و استفاده از نظر متخصصان، مورد شناسایی قرار گرفت و نمونه اولیه با صرف وقت و حساسیت بیشتر به گونه‌ای انتخاب شد که بتوان در فرایند مصاحبه به اطلاعات لازم و مورد نیاز پژوهش دست یافت و در عین حال نتایج قابل‌تعمیم و معتبر باشد. در مرحله بعد با استفاده از روش گلوله برفی انتخاب مصاحبه‌شوندگان ادامه یافت. پس از اشیاع نظری، داده‌های حاصل از ۴۵ ساعت مصاحبه ضبط و پیاده‌سازی شده است. برای دستیابی به اظهارات عمیق پاسخ‌دهندگان مصاحبه با طرح یک سؤال کلی آغاز و فرایند انجام آن به گونه‌ای کنترل‌گردیده تا با شفاف‌سازی، تبیین و طرح پرسش‌های تکمیلی به اطلاعات مورد نیاز و جمع‌بندی مطالب دست یافت.

جدول ۱: مشخصات مصاحبه‌شوندگان

تعداد افراد مورد مصاحبه	۳	۳	۳	۳	۴	۴	۳	۳
گرایش تخصصی مصاحبه‌شوندگان	کنسولی	قضایی	فرهنگی اقتصادی	عمومی	غیردولتی	جمعیت	سیاست‌گذاری سازمان‌های آمار و	

تحلیل داده‌ها، با استفاده از روش تحلیل مضمون، در چارچوب شبکه مضمونی انجام شده است. این روش یکی از روش‌های بنیادین تحلیل کیفی است، به چارچوب نظری که از قبل وجود داشته باشد وابسته نیست و روشی مناسب برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی بوده که داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. در این شیوه، مضمون یا تم مبین اطلاعات مهمی درباره داده‌ها و سئوالات تحقیق است و تا حدی معنی و مفهوم الگوی موجود در مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد (براون^۲ و

1. Subjectivity
2. Braun

کلارک^۱، ۲۰۰۶ به نقل از عابدی و همکاران، (۱۳۹۰). در فرایند گردآوری و کدگذاری داده‌ها نیز با توجه به مسیر تحقیق، از روش استقرای تحلیلی استفاده شده تا توجه به پراکنش نظرات رعایت شود. همچنین فرایند انجام تحلیل مضامین با ترکیب روش‌های کینگ و هاروکس (۲۰۱۸)، براون و کلارک (۲۰۰۶) و آتراید استرلینگ (۲۰۰۱) در قالب سه مرحله انجام گرفته؛ تجزیه و توصیف متن، تشریح و تفسیر متن و ادغام و یکپارچه کردن مجدد متن (براون و کلارک، ۲۰۰۶: ۱۷۷). شبکه مضمونی نیز در برگزیده الگوی شبکه‌ای از مضامین مرتبط با چالش‌های مدیریت مهاجرت است که همچون نقشه‌ای شبیه تارنمای تصویری از رابطه بین مضامین را ارائه می‌نماید و ارتباط خطی و رابطه‌ای بین کدهای اولیه و نکات کلیدی متن (مضامین پایه) و مضامین حاصل از ترکیب و تلخیص مضامین پایه (مضامین سازمان‌دهنده) و مضامین دربرگیرنده اصول حاکم بر متن همچون یک کل (مضامین فراگیر) را سازماندهی و نظام‌مند می‌نمایند. بنابراین، علاوه بر توصیف، به تفسیر و تحلیل مضامین و ارتباط بین آنها می‌پردازد. این شبکه مضامین صرفاً یک ابزار تحلیل است و نه خود تحلیل و هر مضمون فراگیر هسته و کانون شبکه مضمونی را تشکیل می‌دهند (استرلینگ^۲، ۲۰۰۱: ۴۰۵-۳۸۵ به نقل از عابدی و همکاران، ۱۳۹۰). لذا تعداد مضامین فراگیر از تعداد مضامین سازمان‌دهنده و پایه محدودتر بوده و مضامین پایه در برگزیده مفاهیمی هستند که مستقیماً در متن قابل مشاهده است. مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر در قالب یک الگوی شبکه‌ای نمایش داده شده است.

برای اطمینان از دقت در ساختار مضامین و کدگذاری انجام شده در متن و اثبات روایی و پایایی تحلیل شبکه مضامین از دو روش استفاده شده است. در روش اول با بهره‌گیری از شیوه کدگذاران مستقل در مراحل مختلف تحقیق از اعضای درون تیم و افراد بیرون که آشنا با موضوع و روش بودند خواسته شد در مراحل مختلف تحقیق متن را کدگذاری نمایند؛ سپس در هر مرحله نتایج دو کدگذاری با یکدیگر مقایسه و از روش هولستی برای محاسبه پایایی استفاده شد که فرمول آن عبارتست از:

$$PAO = \frac{2M}{(n_1 + n_2)}$$

که در آن PAO درصد توافق مشاهده شده (ضریب پایایی) و M تعداد توافق در دو مرحله

1. Clarke
2. Attride Stirling

کدگذاری، ۱۱ تعداد واحدهای کدگذاری شده در مرحله اول و ۲۱ تعداد واحدهای کدگذاری شده در مرحله دوم است. این رقم بین صفر (هیچ توافق) تا یک (توافق کامل) متغیر است و در این پژوهش ۰/۹۵ محاسبه گردید. این روش تا حد زیادی به عنوان راهی برای اجتناب از عدم عینیت^۱ تحلیلگر است. در روش دوم از شیوه دریافت بازخورد از پاسخ دهندگان استفاده شد به گونه‌ای که نتایج حاصل از کدگذاری متن در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت تا درباره میزان همخوانی و تناسب میان تفاسیر پژوهشگر و مصاحبه‌شونده اظهار نظر نمایند و در صورتی که نسبت به موضوع اظهارات جدیدی دارند ارائه نمایند.

در نهایت پس از پیاده‌سازی متن مصاحبه‌ها، از ۱۱۹ کد اولیه حاصل از متن مصاحبه‌های انجام شده با نخبگان، کارشناسان و صاحب‌نظران مدیریت مهاجرت در خصوص موانع و نارسایی‌های جنبه‌های مختلف مدیریت مهاجرت ۸۳ مضمون پایه، ۱۷ مضمون سازمان‌دهنده و ۶ مقوله فراگیر (مضمون محوری) شناسایی و دسته‌بندی شد.

یافته‌ها

ظرفیت‌های موجود ساختاری در سطح ترتیبات نهادی، شامل ۱۴ سازمان دولتی است که در قالب شورای عالی، وزارت، سازمان، مرکز و یا مؤسسه و در رأس آنها شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور، بنابر شرح وظایف و مأموریت‌های سازمانی در زمینه ارائه خدمات کنسولی، حقوقی، برقراری ارتباطات فرهنگی، زمینه‌سازی برای جذب، مشارکت و یا بازگشت نخبگان، هدایت نیروی کار، توسعه و تقویت مدارس خارج از کشور و گسترش خط و زبان فارسی و تمهید و تشویق سرمایه‌گذاری فعالیت می‌نمایند. شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور، تنها ساختار ستادی در حوزه مدیریت مهاجرت به خارج از کشور است که اتخاذ تدابیر لازم برای تعامل سازنده‌تر، حفظ هویت، حمایت از حقوق، تسهیل و تقویت حضور مؤثرتر ایرانیان خارج از کشور در صحنه‌های اجتماعی و اقتصادی داخل کشور و هماهنگی و بهینه‌سازی سیاست‌های اجرایی دستگاه‌های مختلف درون کشور در نحوه ارائه خدمات به ایرانیان خارج از کشور، از وظایف قانونی این شورا تعیین شده است. همچنین دو سازمان بین‌المللی شامل پلیس متروپل در زمینه مبارزه با مجرمان و جرم‌های بین‌المللی و سازمان بین‌المللی مهاجرت به‌عنوان

1. Subjectivity

سازمان‌های بین‌المللی فعال در این حیطه شناسایی شدند. پلیس متروپل در زمینه مبارزه با مجرمان بین‌المللی اقدام می‌نماید و فعالیت‌های سازمان بین‌المللی مهاجرت بر دو بخش «خدمات» و «برنامه‌ها و سیاست‌گذاری» و در قالب پنج محور اصلی شامل مهاجرت و توسعه، تسهیل مهاجرت، قانون‌مندی‌سازی مهاجرت، مهاجرت اجباری و حوزه میان‌بخشی متمرکز است. علاوه بر این، تعدادی سازمان مردم‌نهاد و تشکل نیز در سطح بین‌المللی در زمینه‌های مختلف مشغول به فعالیت هستند.

در سطح غیردولتی نیز بخش خصوصی در قالب مؤسسات مهاجرتی و دفاتر کاریابی‌های بین‌المللی در زمینه‌های مختلف همچون اعزام دانشجوی، کاریابی و اعزام نیروی کار، انجام مشاوره‌های حقوقی و مهاجرتی فعالیت می‌کنند.

با در نظر گرفتن ظرفیت‌های نهادی مدیریت مهاجرت موجود، بر اساس الگوی به‌دست‌آمده از نکات و ایده‌های ظریف، ضمنی و صریح داده‌های حاصل از مصاحبه‌های انجام‌شده در چارچوب اهداف پژوهش، چالش‌های مدیریت مهاجرت به خارج از کشور در ۶ مضمون فراگیر شامل «سوء برداشت از مهاجرت در سطح توده و نخبگان سیاسی»، «نابسندگی در سیاست‌ها و قوانین»، «ناکامی در جذب سرمایه‌های مهاجرین»، «فقدان ساختارهای اداری تخصصی و تحول‌یافته»، «ناکارآمدی نهادی در تقویت هویت ملی مهاجرین» و در نهایت «ضعف استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی» شناسایی شدند. هر یک از این مضامین در برگرفته‌ای دسته‌ای از مضامین سازمان‌دهنده و پایه هستند که به تفسیر و تحلیل آن می‌پردازیم.

سوء برداشت از مهاجرت در سطح توده و نخبگان سیاسی: سوء برداشت از پدیده مهاجرت نزد افراد جامعه چه در سطح عامه مردم و چه در سطح نخبگان سیاسی، از جمله موضوعاتی است که از نظر صاحب‌نظران، فرایند مدیریت مهاجرت‌های بین‌المللی را تحت‌الشعاع قرار داده است. بخشی از این برداشت‌ها بر اساس آنچه افراد در عرصه اجتماعی تحت عنوان افکار عمومی دریافت می‌دارند، شکل می‌گیرد. فهم ناقص از مهاجرت و تبیین‌های نادرست از واقعیت مهاجرت، احساس ناامنی اجتماعی و افزایش تمایل به مهاجرت را به‌دنبال دارد. این امر منجر به ایجاد برداشتی سطحی از مهاجرت در افراد می‌گردد که ممکن است فعالانه نسبت به نشر آن در جامعه پیرامونی خود اقدام نمایند. نتیجه این فرایند شکل‌گیری پدیده‌ای به‌نام «همه‌انگاری مهاجرت» و «مهاجرت ذهنی» است.

تبیین‌های نادرست از واقعیت مهاجرت در نتیجه نشر آمار و اطلاعات غیرواقعی، غیرکارشناسی در کنار شرایط اجتماعی و عوامل دافعه در جامعه مبدأ و عینیت یافتن موارد مهاجرت در سطح جامعه، حس ناامنی و افزایش تمایل به مهاجرت نوعی تب مهاجرت را به دنبال داشته و انگیزه افراد برای مهاجرت را تا آنجا افزایش می‌دهد که می‌تواند منجر به مهاجرت کور یا غیر هدفمند گردد.

در کنار موارد فوق، فقدان سازوکارهای آموزشی و مشاوره‌ای نیز در ایجاد این فرایند مؤثر بوده است. نبود این زیرساخت‌ها اعم از رسانه‌ای و یا مراکزی معتبر با هدف افزایش آگاهی‌های حقوقی و قضایی مهاجرین و آموزش و ارتقاء سطح آگاهی‌های آنان نسبت به واقعیت‌های مهاجرت، در بروز پدیده مهاجرت‌های کور، بی‌هدف و غیرایمن مؤثر است. در سطح نخبگان سیاسی نیز رویکرد تحول‌نیافته نسبت به مهاجرت ناشی از نگاه سنتی، دانش ناقص و غیرفراگیر نسبت به این پدیده در کنار رویکرد سیاسی و امنیتی به موضوع بر کیفیت حکمرانی مهاجرت‌های بین‌المللی مؤثر است. تا آنجا که می‌تواند منجر به شکل‌گیری و ترویج «تفاسیر غیر مستند و دوگانه» در زمینه مهاجرت در کشور گردد. این تفاسیر بر ذهنیت‌های عامه مردم نیز مؤثر است.

بنابراین، می‌توان گفت در سطح نخبگان سیاسی برداشت‌های ناشی از فقدان رویکرد تحول‌نیافته در کنار رویکرد سیاسی و امنیتی به موضوع و در سطح توده و عامه مردم مهاجرت ذهنی و همه‌انگاری مهاجرت ناشی از درک نادرست از واقعیت‌ها، مدیریت مهاجرت بین‌المللی را در سطح سازه‌های ذهنی با چالش‌هایی مواجه ساخته است.

جدول ۲: نمونه‌ای از نقل قول‌های مصاحبه‌شوندگان

مقوله فراگیر	نقل قول‌های مرتبط با مقوله فراگیر
سوء برداشت از مهاجرت در سطح توده و نخبگان سیاسی	«مهاجرت ذهنی خطرناک است و می‌تواند در بستر عدم تبیین واقعیت‌های مهاجرتی، آثار و پیامدهای مخربی همچون ایده «همه‌انگاری» را به دنبال داشته باشد.» «تا وقتی رویکردی سیاسی به موضوع مهاجرت داریم و به ایرانیان خارج از کشور به‌عنوان تهدید نگاه کنیم نمی‌توانیم از ظرفیت ۵ میلیون ایرانی مقیم خارج برای ارتباط مناسب با سرزمین مادری استفاده کنیم.»

نابسندگی سیاست‌ها و قوانین: از نگاه صاحب‌نظران حوزه مهاجرت، «ضعف جامعیت درسیاست‌ها و قوانین» در کنار «سیاست‌های کلان غیر عملیاتی» از چالش‌ها مدیریت مهاجرت است. بخشی از این چالش‌ها ناشی از «پیچیدگی، پراکندگی و ابهام» برخی سیاست‌ها و قوانین در خصوص جنبه‌های جدید مهاجرت است که تفاسیر متفاوت از سوی مجریان قانون منجر می‌گردد. ضمن آنکه در سطح دستگاه‌های اجرایی، مسئولیت سازمان‌ها به درستی تعیین نمی‌گردد و نظارت و ارزیابی مؤثری نیز در زمینه اجرای سیاست‌ها انجام نمی‌شود. بخش دیگری از چالش‌ها نیز ناشی از تعارض و عدم انسجام بین سیاست‌ها، قوانین و ظرفیت‌های اجرایی از یک سو و از سوی دیگر فقدان ضمانت‌های حقوقی اجرایی برای سیاست‌های کلان و نبود شاخص‌های نظارت بر اجرای آنها است. یکی از علل این تعارضات رویکرد سنتی قوانین به موضوع مهاجرت و عدم به‌روزرسانی و بازنگری در آنها بر اساس تغییرات ایجادشده در مورد جنبه‌های جدید مهاجرت است. بر اساس یافته‌های پژوهش، درحالی‌که سیاست‌های کلان مرتبط با مهاجرت، رویکرد توسعه‌یافته‌تری به موضوع مهاجرت نسبت به قوانین دارند، برخی از سیاست‌ها متناسب با ظرفیت‌های موجود در دستگاه‌های اجرایی نبوده و یا در راستای تحقق سیاست‌ها، بازنگری در قوانین و یا قانون‌گذاری لازم برای اجرایی‌سازی آن صورت نگرفته است. علاوه بر این، «فقدان ضمانت‌های اجرایی حقوقی» و شاخص‌های مشخص برای ارزیابی و رصد عملکرد دستگاه‌های متولی از میزان اثرگذاری این سیاست‌ها کاسته است.

جدول ۳: نمونه ای از نقل قول‌های مصاحبه‌شوندگان

مقوله فراگیر	نقل قول‌های مرتبط با مقوله فراگیر
«نابسندگی سیاست‌ها و قوانین»	«در زمینه چگونگی مدیریت مهاجرت به خارج خلایی که احساس می‌کنیم نبود یک قانون جامع، شفاف و مشخص است. قانون زیاد داریم، کم نداریم، ولی این قوانین مبهم بوده و حتی به جنبه‌های جدید از مهاجرت نپرداخته‌اند.»
«مشارکت ایرانیان خارج تأکید می‌کنند ولی در قوانین تابعیت محدودیت‌هایی برای این مشارکت ایجاد می‌گردد.»	«گاهی حتی قوانین جاری با این سیاست‌ها در تضاد هستند. مثلاً سیاست‌ها بر موضوع مشارکت ایرانیان خارج تأکید می‌کنند ولی در قوانین تابعیت محدودیت‌هایی برای این مشارکت ایجاد می‌گردد.»

ناکامی در جذب سرمایه‌های مهاجرین: بر اساس یافته‌های پژوهش «بازدارندگی در جذب سرمایه اقتصادی مهاجرین» و «مشارکت‌جویی ناموفق در جذب سرمایه‌های علمی و تخصصی»

از جمله چالش‌های دیگری است که منجر به «ناکامی در جذب سرمایه مهاجرین در داخل گشته است». تحریم‌های اقتصادی، مقررات‌گذاری متعدد و در نتیجه سردرگمی سرمایه‌گذاران، دیوان‌سالاری ناکارآمد، تضمین‌ها و مشوق‌های اقتصادی ناکافی و قوانین محدودکننده برای جذب سرمایه مانع از در جذب سرمایه اقتصادی مهاجرین می‌گردد.

تعدد قوانین و مقررات و بی‌ثباتی در مقررات‌گذاری سرمایه‌گذاری نیز منجر به کوتاه شدن عمر قوانین و اعمال سیاست‌های سلیقه‌ای و مقطعی و در نتیجه بلا تکلیفی، ابهام و سردرگمی سرمایه‌گذاران می‌گردد. «بروکراسی نا کارآمد» و اثر بازدارنده رانت و فساد اداری از جمله موانع دیگر جذب سرمایه است که توسط کارشناسان مطرح شده است. از نظر آنان «نبود تضمین‌ها و مشوق‌های اقتصادی» همچون معافیت از پرداخت برخی عوارض همچون عوارض خروج و یا مشوق‌های ارزی و مالیاتی، نیز مانعی برای جذب سرمایه ایرانیان خارج است.

در کنار عوامل بازدارنده در جذب سرمایه اقتصادی، ضعف اعتماد بین نخبگان و دولت، فقدان شبکه‌های ارتباطی ساختارمند بین دولت و متخصصین همچون اتاق فکر، اندیشکده و... و فقدان زیرساخت‌های مناسب تخصصی برای جذب، بازگشت و نگهداشت نخبگان و همچنین ضعف هماهنگی بین سیاست‌های علم و فناوری با سیاست‌های مهاجرتی به‌عنوان موانعی در جذب مشارکت علمی و تخصصی مهاجران ایرانی خارج از کشور از جمله یافته‌های دیگر حاصل از این پژوهش است.

ضعف اعتماد بین دولت و نخبگان و متخصصان مانع از برقراری تعامل بین دولت و مهاجرین شده است. درحالی‌که ایجاد شبکه تعاملی بین دولت و نخبگان امکان بهره‌گیری از حضور مجازی آنان در مؤسسات و مراکز علمی و تخصصی را فراهم می‌سازد. به اعتقاد صاحب‌نظران، فقدان و یا کمبود محیط‌های رشددهنده تحقیق و توسعه، نبودن سرمایه‌گذاری مناسب برای پژوهش و نوآوری، ضعف در کیفیت فضای علمی، فناورانه و کسب‌وکار به‌حدی که فرصت‌های امیدبخشی را برای بازگشت مهاجران تحصیل‌کرده در خارج و همچنین متقاعد کردن این چنین افرادی برای ماندن در وطن‌شان ایجاد کند، یکی از علل مهم عدم توفیق در جذب و بازگشت آنان برای توسعه داخل محسوب می‌گردد. بنابراین، درحالی‌که از اصول مهم در مدیریت مهاجرت ایجاد بستر لازم برای مشارکت همه کنشگران این عرصه است، عدم توفیق در تحقق سیاست مشارکت‌جویی و جذب ظرفیت‌های

علمی و تخصصی مهاجرین از یک سو و از سوی دیگر وجود عوامل بازدارنده در جذب سرمایه و ظرفیت‌های اقتصادی آنان، به ناکامی در جذب سرمایه‌های علمی-تخصصی و اقتصادی مهاجرین منجر شده است.

جدول ۴: نمونه‌ای از نقل قول‌های مصاحبه‌شوندگان

مقوله فراگیر	نقل قول‌های مرتبط با مقوله فراگیر
	«تحریم‌های اقتصادی از دیگر موانع و نارسایی‌ها برای جذب سرمایه‌های ایرانیان»
«ناکامی در جذب سرمایه‌های مهاجرین»	خارج از کشور در ایران است. بی‌ثباتی اقتصادی نیز ریسک سرمایه‌گذاری را بالا رده و نوعی ناامنی برای سرمایه‌گذار ایجاد می‌کند.
	«شبکه‌های تعاملی در کشور ما به صورت ساختارمند جهت ارتباط بین دولت».

فقدان ساختارهای تخصصی و تحول‌یافته: از نظر صاحب‌نظران حوزه مهاجرت تصمیم‌سازی و اجرای برنامه‌های لازم در زمینه جنبه‌های مختلف مدیریت مهاجرت نیازمند ظرفیت‌سازی و توسعه سیستم‌های تخصصی پشتیبان اعم از پایگاه داده و سیستم جامع اطلاعات، مؤسسات آموزشی و پژوهشی، نهادهای سیاست‌پژوه و سیاست‌گذار در حوزه مهاجرت است. «فقدان نظام تولید و جمع‌آوری داده‌های آماری» در این حوزه، در کنار «فقدان مراکز آموزشی و پژوهشی و سیاست‌پژوه»، مدیریت مهاجرت را با خلاء دسترسی به چارچوب‌های تحلیلی در سطوح راهبردی و عملیاتی مواجه ساخته است.

فقدان چارچوب منسجم تحلیلی مانع دستیابی دستگاه‌های متولی به «تعریف نظری و عملیاتی» مشخص از مهاجر و مهاجرت می‌گردد و در نتیجه «اجماع و وفاق ملی» در اهمیت موضوع مهاجرت، پیوند بین ابعاد مختلف آن و چگونگی مدیریت آن شکل نمی‌گیرد. لذا حکمرانی مهاجرت، با اعمال سیاست‌ها و برنامه غیرشفاف، سلیقه‌ای و مقطعی همراه شده و دولتمردان با توجه به فهم، دانش و رویکرد خود نسبت به موضوع مهاجرت و مهاجرین برنامه‌ها سیاست‌های خود را دنبال می‌نمایند و به تبع آن، مدیریت این حوزه منفعلانه و دائماً با «سیاست‌ها و برنامه‌های مقطعی» روبه‌رو می‌گردد.

درحالی‌که در سطح ترتیبات نهادی مدیریت مهاجرت، تعداد قابل‌توجهی وزارتخانه و نهاد دولتی در حال فعالیت هستند، پراکندگی و تعدد وظایف و ناهماهنگی و عدم انسجام بین این نهادها یکی از چالش‌های مدیریت مهاجرت است. از نگاه صاحب‌نظران «خلأ وجود نهادی

فراحوزه‌ای» در کنار «فقدان برنامه جامع راهبردی و عملیاتی» که بتواند این انسجام و هماهنگی را ایجاد نماید، احساس می‌گردد.

جدول ۵: نمونه‌ای از نقل قول‌های مصاحبه شونده‌گان

مقوله فراگیر	نقل قول‌های مرتبط با مقوله فراگیر
«فقدان ساختارهای تخصصی و تحول‌یافته»	«یک نیروی محرکه‌ای نیاز است که پیش‌تاز هماهنگی مدیریت مهاجرت در نهادهای دولتی باشد. فقدان این نیروی محرکه برای هماهنگی احساس می‌شود». «زیر ساخت از حیث بدنه کارشناسی و متخصص ضعیفه».
«ما در موضوع مراکز آموزشی و پژوهشی با مورد تخصصی مهاجرت با خلأ جدی روبه‌رو هستیم».	

ناکارآمدی نهادی در توسعه و ترویج فرهنگ ملی: یکی دیگر از چالش‌هایی که صاحب‌نظران حوزه مهاجرت به آن پرداخته‌اند، در چارچوب موضوع هویت ملی و کم و کیف آن در مهاجرین به خارج از کشور بوده است. از نظر آنان این موضوع از آن جهت دارای اهمیت است که از یک سو ایرانیان مهاجر در موضوعات فرهنگی چون گفتگوی تمدن‌ها، معرفی فرهنگ ایران و دیپلماسی فرهنگی می‌توانند نقشی برجسته و مفید داشته باشند و از سوی دیگر کم و کیف هویت ملی آنان در میزان همبستگی و همگرایی ملی با وطن نقش مؤثر است، لذا تقویت هویت ملی مهاجرین نیازمند سازوکارهای نهادی است.

بخشی از چالش‌ها در زمینه تقویت هویت ملی و توسعه فرهنگ ایرانی، در چارچوب «ضعف برنامه‌های فرهنگی» به جهت عدم تناسب سیاست‌ها و برنامه‌های فرهنگی با ویژگی‌های جامعه مخاطب، ناهماهنگی در سیاست‌گذاری، تولید و اجرای برنامه‌های فرهنگی مطرح شده است.

درحالی‌که توسعه و ترویج خط و زبان فارسی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های هویت‌بخش در بین ایرانیان مهاجر به‌ویژه در بین نسل‌های دوم و سوم، با موانعی از جمله محدودیت در منابع و امکانات، ضعف در بهره‌گیری از شیوه‌های مدرن آموزشی، کمبود محصولات آموزشی، کیفیت محتوای آموزشی، کمبود نیروی متخصص روبه‌رو است.

در زمینه مدارس ایرانی خارج از کشور نیز به‌عنوان یکی از زیرساخت‌های لازم برای تقویت هویت ملی در بین مهاجرین ایرانی در خارج از یک سو و از سوی دیگر توسعه دیپلماسی فرهنگی و توسعه فرهنگ ملی، به جهت کیفیت نامناسب این مدارس، ایرانیان مهاجر در کشورهای

خارجی استقبال مطلوبی از این مدارس ندارند.

ضعیف بودن سطح تعاملات فرهنگی بین مهاجرین با داخل به‌عنوان یکی دیگر از نقاط ضعف در مدیریت مهاجرت مطرح شده است که از مهمترین علل آن ضعف اعتماد بین دولت و ایرانیان خارج از کشور، تبلیغات سوء علیه نظام ج.ا.و ایران‌هراسی و همچنین فقدان کانون‌ها و مراکزی جهت برقراری تعاملات فرهنگی و نبود برنامه‌ای مشخص برای ساماندهی تعاملات فرهنگی مطرح شده است.

درحالی‌که در بین ایرانیان خارج از کشور و تشکل‌های مدنی، ظرفیت‌های بسیارخوبی برای تولید و اجرای برنامه‌های فرهنگی همچون جشنواره‌ها و نمایشگاه‌ها، تولید کتب و محتوای آموزشی و رسانه‌ای، توسعه و گسترش خط و زبان فارسی و... وجود دارد، در زمینه استفاده از این ظرفیت‌ها و ایجاد فضای مشارکتی، سیاست مشخصی قابل مشاهده نیست و چارچوب این سطح از همکاری‌ها مبهم است. ضمن آنکه شبکه ارتباطی بین دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد وجود ندارد. وجود این شبکه‌های ارتباطی در شناخت ظرفیت‌های سازمان‌های غیردولتی و بهره‌گیری از توانمندی‌های آنان در رسیدگی به امور مهاجرین ایرانی در خارج از یک‌سو و از سوی دیگر آشنایی و معرفی خا‌ها، نیازها و مشکلات فرهنگی آنان به دولت قابل اهمیت است. آنچه در چارچوب ضعف در برقراری تعاملات فرهنگی با مهاجران ایرانی، برنامه‌های ضعیف فرهنگی و رویکرد مبتنی بر مشارکت‌ناپذیری در توسعه فرهنگی مهاجرین از نظر صاحب‌نظران مطرح شده است، بیانگر آن است که در حوزه اجرای این سیاست‌ها و توسعه و تقویت هویت ملی مهاجرین با «ضعف نهادهای» روبه‌رو هستیم.

جدول ۶: نمونه‌ای از نقل قول‌های مصاحبه‌شوندگان

مقوله فراگیر	نقل قول‌های مرتبط با مقوله فراگیر
«ناکارآمدی نهادهای مذهب‌محور»	«برنامه‌های فرهنگی که ما در خارج ضعیف است و بیشتر وابستگان به دولت استفاده می‌کنند چون متناسب با مطالبات و روحیه ایرانیان مهاجر نیست و بیشتر بر مباحث مذهبی متمرکز است.»
«در توسعه و ترویج فرهنگ ملی»	«باید کارگزاران فرهنگی و حتی سیاسی، تقویت مؤلفه‌های هویت ملی را از طریق برنامه‌ریزی‌های فرهنگی و آموزشی در اولویت کاری قرار بدهند». به‌نظر می‌رسد در این زمینه برنامه کارآمدی نداریم. این امر بر میزان همبستگی آنان با داخل تأثیر گذاشته و منافع ملی را هم دچار تهدید نماید.

ضعف استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی: بخش دیگری از موضوعات که به‌عنوان چالش‌های مدیریت مهاجرت از سوی کارشناسان و صاحب‌نظران مطرح شده است در زمینه چگونگی استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی است.

از نظر کارشناسان، سیاست همکاری با سازمان بین‌المللی مهاجرت از شفافیت لازم برخوردار نبوده و نوعی ابهام و در نتیجه نبود اجماع در سیاست‌های این بخش وجود دارد که موضوع همکاری با این سازمان‌ها با سیاست‌های مقطعی روبه‌رو شده است. صاحب‌نظران این نوع رویکرد مبهم را ناشی از رویکرد سیاسی و امنیتی و یک‌جانبه‌نگری به موضوع دانسته‌اند که مانع از حضور مداوم، تأثیرگذار، حرفه‌ای، واجد نگاه حرفه‌ای تخصصی و دیپلماتیکی و بین‌المللی در مجامع و نشست‌های بین‌المللی و بین‌الدولی مرتبط با مهاجرت شده و در نتیجه فرصت بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها و سازمان‌های بین‌الدولی و اجرای برنامه‌های مشترک با آنها نیز از دست می‌رود.

فقدان قوانین حمایتی برای تقویت همکاری‌های بین‌المللی یکی از زمینه‌های ابهام در این سیاست‌ها است. از نظر کارشناسان اگر قانونی مشخص کم‌وکیف همکاری‌های بین‌المللی با این سازمان‌ها را مشخص نماید، می‌توان به نحو کارآمدتری از این فرصت‌ها بهره برد. موضوع تفاهم‌نامه‌های بین‌الدولی اعزام نیروی کار از ظرفیت‌های بین‌المللی دیگری که در سال‌های اخیر با عدم تمایل کارفرمایان کشورهای پذیرنده نیروی کار به تداوم این نوع از همکاری‌ها به جهت تحریم‌های اقتصادی و محدودیت در نقل و انتقالات مالی و ارسال پول به مبدأ و انزوای سیاسی کشور مواجهه نموده است و زمینه فعالیت مؤسسات کاریابی و مهاجرتی غیرمجاز برای اعزام نیروی کار را فراهم ساخته و مدیریت این بخش را دچار چالش‌هایی نموده است.

عدم تمایل برخی کشورها به همکاری‌های قضایی نیز اجرای بهینه موافقتنامه‌های حقوقی و قضایی را با مشکل مواجه ساخته است. ضمن آنکه نبود سازوکارهای تخصصی برای تقویت همکاری‌های بین‌الدولی در امور قضا، یک‌جانبه‌نگری در حل مناقشات بین‌الدولی به‌ویژه در مسائل پناهنجویان ایرانی، تعارضات قوانین داخلی کشورها بر اجرای بهینه موافقتنامه‌های قضایی و همچنین عدم پذیرش برخی میثاق‌های بین‌المللی توسط برخی کشورها را باید به موانع بهره‌گیری از ظرفیت‌های بین‌المللی در راستای رسیدگی به امور قضایی و حقوقی مهاجرین

اضافه نمود. در چارچوب همکاری با سازمان بین‌المللی مهاجرت به‌عنوان تنها سازمان تخصصی بین‌الدولی در زمینه مهاجرت در کشور، از نظر کارشناسان در این بخش نیز برنامه مشخص کاری در خصوص مدیریت مهاجرت به خارج از کشور دنبال نمی‌شود و فعالیت‌های مشترک با این سازمان عمدتاً بر موضوعات پناهندگان افغانستانی به ایران و بازگشت آنان به کشورشان متمرکز است.

جدول ۷: نمونه‌ای از نقل قول‌های مصاحبه‌شوندگان در ارتباط با مقوله فراگیر

مقوله فراگیر	نقل قول‌های مرتبط با مقوله فراگیر
	«چارچوب سیاست همکاری با سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های بین‌المللی مهاجرت مشخص نیست.»
	«در حال حاضر مهمترین مسئله ما برای اعزام نیروی کار به خارج مشکل تحریم‌ها و ضعف استفاده از ظرفیت‌های ایران‌هراسی است به دلیل تحریم‌ها، توفیقات خوبی حاصل نشده و مشکل انتقال پول نیز وجود دارد. علی‌رغم تنظیم و هماهنگی فرایندهای اعزام، کشور مقابل در مرحله نهایی از پذیرشش انصراف می‌دهد.»
	«اقدامات سازمان بین‌المللی مهاجرت در ایران متمرکز بر موضوع پناهندگان بوده و عمدتاً به فعالیت‌هایی بازمی‌گردد که مرتبط با پناهندگان افغانستانی در کشور است. ما با آن سازمان برنامه مشخصی را در خصوص مهاجرین به خارج دنبال نمی‌کنیم.»

هریک از مضامین فراگیر و سایر مضامین مرتبط با آن که چالش‌های مدیریت مهاجرت به خارج را توصیف و تفسیر نمودند، بیانگر نوعی ضعف، ناکامی، نابسندگی در سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، نظم‌بخشی و ساماندهی به جنبه‌های مختلف مهاجرت در سطوح نهادی بوده و در یک نگاه کلان بر نوعی «واماندگی» مدیریت مهاجرت در سطوح نهادی دلالت دارد. واماندگی در لغت به معنی تأخیر، پس‌افتادگی و عقب‌ماندگی و یا جاماندگی است. در فرهنگ آکسفورد این کلمه معادل «Lag» و به معنی شکست خوردن در همگام شدن با دیگران در حرکت و توسعه تعریف شده است. به بیانی دیگر، درحالی‌که کشورهای مهاجرفرست و مهاجرپذیر نسبت به این موضوع به گونه‌ای فعال‌تر وارد شده و هر یک برنامه‌ای مشخص را دنبال می‌کنند، لیکن کشور ما علی‌رغم دارا بودن هر سه بُعد مهاجرت از یک سو و روندهای افزایشی مهاجرت از سوی دیگر، با داشتن چالش‌های مختلف در نظم‌بخشی به این فرایند با نوعی تأخیر و پس‌ماندگی و یا

1. Lag

واماندگی مواجهه است. این چالش‌ها در سه سطح «ساختارهای ذهنی»، «محیط نهادی» و «ترتیبات نهادی» توزیع شده‌اند. ساختارهای ذهنی تعیین‌کننده نوع نگرش و رویکرد به موضوع هستند که از دانش و فهم موضوع نشأت می‌گیرند. این ساختارهای ذهنی در دو سطح توده و نخبگان سیاسی قابل توجه‌اند. محیط نهادی دربرگیرنده سیاست‌ها، قوانین و مقررات هستند و ترتیبات نهادی سطح اجرای قوانین و مقررات و اعمال حاکمیت مهاجرت را تشکیل می‌دهند. در فرایند جمع‌آوری داده‌ها مشخص گردید، از آنجایی که مهاجرت دارای جنبه‌های متکثر و متنوعی بوده و ابعاد گوناگونی را در برمی‌گیرد، نمی‌توان آن را به صورت مسأله‌ای جدا از سایر ابعاد و جنبه‌ها مطالعه کرد و باید به صورت جامع بررسی و مدیریت شود. از آنجایی که هدف این پژوهش شناخت چالش‌های عرصه مدیریت مهاجرت بود، ضرورت اتخاذ این رویکرد، فرایند تحقیق را به سوی شناخت چالش‌ها در ابعاد مختلف مهاجرت سوق داد. به نحوی که بتوان با کمک دیدگاه‌ها و نظرات کارشناسان کلیدی‌ترین چالش‌ها را در بخش‌های مختلف شناسایی و در قالب یک شبکه مضمونی منتج از داده‌ها، تلخیص و ترسیم نمود.

لذا در این بخش برای دستیابی به یک شمای کلی از الگوی مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت، شبکه مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت در شکل زیر تلخیص و ترسیم شده است. با توجه به پیچیدگی، تنوع و تکثر داده‌ها و تعداد مضامین فراگیر، در این شبکه مضامین از بیان مضامین پایه که پیش‌تر در فرایند پژوهش مورد اشاره قرار گرفتند، صرف نظر و مضامین سازمان‌دهنده حاصل از ترکیب و تلخیص مضامین پایه و مضامین فراگیر ترسیم شده‌اند. در نقطه مرکزی، مضمون محوری در بیان کلان چالش‌های مدیریت مهاجرت در سطوح نهادی، قرار گرفته است.

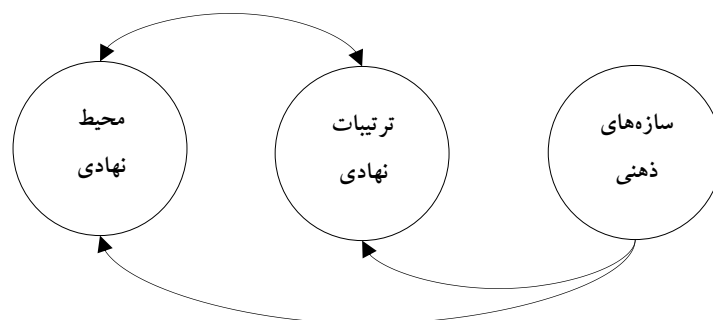
مطابق شبکه مضمونی فوق، چالش‌های مدیریت مهاجرت در شبکه‌ای از مضامین توزیع شده است و از شبکه مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت، نوع ارتباط و وابستگی مضامین فراگیر استنتاج می‌گردد. به طوری که تغییر در هریک، تغییر در سایر ابعاد را به دنبال خواهد داشت. نکته قابل توجه در یافته‌های این پژوهش، باورها و سازه‌های ذهنی سطح توده مردم بر فرایندهای مهاجرتی از یک سو و از سوی دیگر تأثیر سازه‌های ذهنی، نگرش‌ها و برداشت‌های نخبگان سیاسی به عنوان کنشگران عرصه مدیریت مهاجرت بر سیاست‌ها و قوانین و به عبارتی محیط نهادی است.

«همه‌انگاری مهاجرت» و «مهاجرت ذهنی» در سطح توده منبعث از سازه‌های ذهنی است. سازه‌های ذهنی فهم افراد از واقعیت‌ها را شکل می‌دهد و در شکل عینی‌تر منجر به تصمیمات، انتخاب‌ها و عملکرد می‌گردد.

این موضوع همان نکته‌ای است که نونهادگرایان نیز به آن اشاره داشتند و پیشتر بدان پرداخته شد. از نگاه نورث درک، تفسیری است که ذهن از اطلاعاتی که به آن رسیده است ارائه می‌دهد. سازه‌های ذهنی افراد که دنیای پیرامونشان را تشریح و تفسیر می‌کند، نشأت گرفته از میراث فرهنگی آنها و قسمتی دیگر برآمده از مسائل محیطی است که شخص هرروز با آنها روبه‌رو است و باید آن را حل کند. در نهایت سهمی از این ساختار هم مربوط به یادگیری‌های غیر محیطی است. ترکیب این منابع سازه‌های ذهنی افراد و مبنای تفسیر آنها از محیط و انتخاب‌ها و تصمیمات آنها را تشکیل می‌دهند. از آنجا که عقلانیت افراد محدود و به دست آوردن اطلاعات، پرهزینه است، امکان انتخاب‌های اشتباه زیاد است و در نتیجه احتمال به وجود آمدن نهادهای ناکارآمد در روند تغییرات نهادی زیاد است. به بیانی دیگر، درک ناقص ناشی از تبیین‌های نادرست از واقعیت مهاجرت در نتیجه نشر آمار و اطلاعات غیر واقعی، غیر کارشناسی و فقدان سازوکارهایی که می‌تواند سطح آگاهی و دانش عامه را نسبت به واقعیت ارتقا دهد، در کنار شرایط اجتماعی و عوامل دافعه در جامعه مبدا و عینیت یافتن موارد مهاجرت در سطح جامعه، حس ناامنی و افزایش تمایل به مهاجرت، نوعی مهاجرت ذهنی را افراد ایجاد می‌نماید تا آنجا که می‌تواند منجر به مهاجرت کور یا غیر هدفمند گردد. این سازه‌های ذهنی در سطح توده، زمینه ایجاد و شکل‌گیری نهادهای اقتصادی ناکارآمد همچون موسسات مهاجرتی غیرقانونی که فرایند مهاجرت‌های غیر ایمن و پر ریسک را تقویت می‌کنند، فراهم می‌نمایند.

در سطح نخبگان سیاسی، سازه‌های ذهنی بر نحوه نگرش به موضوع و فرایند سیاست‌گذاری اثرگذار است. براساس تحلیل مضمون داده‌های حاصل از مصاحبه با صاحب‌نظران، ضعف شناخت از پدیده مهاجرت، ویژگی‌های آن و ضرورت مدیریت همه ابعاد مهاجرت، در کنار فقدان مراکز سیاست پژوه که می‌تواند با ارائه اطلاعات مستند و علمی نسبت به ایجاد دانش و تحلیل‌های مناسب برای سیاست ورزی در بین مسئولین مؤثر واقع گردد، مانع از ایجاد فهم فراگیر از مهاجرت در مسئولین می‌گردد. فهمی که مبتنی بر شناخت علمی ابعاد، اصول و جنبه‌های متنوع و پویای مهاجرت نیست و نگرش تهدیدی به موضوع و رویکرد سیاسی و امنیتی را در بین آنان بدنبال داشته است. از منظر رویکرد نهادی، این سازه‌های ذهنی درک و تفسیری است که مبتنی بر اطلاعاتی است که بخشی از آن نشأت گرفته از میراث فرهنگی و تاریخی و بخشی دیگر برآمده از مسائل موضعی است که شخص هر روز با آنها روبه‌رو است و باید آن را حل کند و بخش دیگر هم مربوط به ساختارهای یادگیری است. این سازه‌های ذهنی از ویژگی‌های نهادی برخوردار بوده، دارای ماهیت تاریخی است و نیازمند تحلیل فرایندهای فرهنگی و تاریخی است.

براین اساس، می‌توان سطوح نهادی مدیریت مهاجرت را با تمرکز بر سه سطح از نهادها شامل سازه‌های ذهنی در سطح توده و نخبگان سیاسی، ترتیبات نهادی و محیط نهادی و ارتباط و وابستگی بین این سطوح را در نظر گرفت که در قالب شکل زیر ترسیم شده‌اند.



شکل ۳: نوع ارتباط سطوح نهادی مدیریت مهاجرت منتج از تحلیل شبکه مضمونی پژوهش

در این تصویر ارتباط بین سازه‌های ذهنی با محیط و ترتیبات نهادی عرصه مدیریت مهاجرت که از تحلیل شبکه مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت این پژوهش استنتاج شده است قابل ملاحظه است.

محیط نهادی قواعد مدیریت را تعریف می‌کند و روشن می‌کند چه سازمان‌هایی باید وجود داشته باشد و چه استراتژی‌هایی را پیگیری نمایند. لذا بر ساماندهی و تدبیر امور در سطح ترتیبات نهادی که سازمان‌ها بخشی از این ترتیبات هستند مؤثرند. سازمان‌ها نیز به هنگام پیگیری اهداف خود در بلندمدت تغییراتی در قواعد و سطح محیط نهادی ایجاد می‌کنند. این یک رابطه متقابل است.

سازمان‌ها بازیگران منفعل در قالب قواعدبازی نیستند بلکه برای کسب منافع بهتر در راستای تغییر قواعدبازی نیز شکل می‌گیرند و اقداماتی را انجام می‌دهند. از این رو، سازمان‌های فعال در عرصه مهاجرت اعم از دولتی و غیردولتی و بین‌المللی مجری تحولات نهادی در مدیریت مهاجرت بوده، بر چگونگی مدیریت مهاجرت تأثیر گذاشته و با تغییر در شیوه‌های اجرایی مدیریت مهاجرت را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. این تغییر در شیوه‌ها، تغییر و بازنگری در محیط نهادی را به همراه خواهد داشت. به نحوی که قوانین و مقررات بنابر شرایط و تغییرات مختلف در نهادهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و بعضاً سیاسی دچار دگرگونی و تغییر می‌گردند. از سوی دیگر، سازه‌های ذهنی بر سطح ساماندهی و تدبیر امور و ترتیبات نهادی مهاجرت مؤثر بوده و می‌توانند منجر بر چالش‌هایی در سطح عملکردی سازمان‌ها گردند. در عین حال، سازه‌های ذهنی بر تصمیمات نخبگان سیاسی در سطح محیط نهادی و انتخاب‌های افراد در رفتارهای مهاجرتی آنان مؤثر است. بنابراین، تغییرات نهادی نتیجه تعامل میان ترتیبات نهادی و محیط نهادی و سازه‌های ذهنی است.

بحث و نتیجه‌گیری

شبکه مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت بیانگر نوعی ضعف و نابسندگی در سیاست‌گذاری، قانونگذاری، نظم‌بخشی و ساماندهی به جنبه‌های مختلف مهاجرت در سطوح نهادی است. همان‌گونه که پیشتر اشاره شد در نگاهی کلان، می‌توان از آن به «واماندگی» در مدیریت مهاجرت در سطوح نهادی یاد کرد. درحالی‌که کشورهای مهاجرفرست و مهاجرپذیر نسبت به این موضوع به گونه‌ای فعال‌تر اقدام نموده و هر یک برنامه‌ای مشخص را دنبال می‌کنند. کشور ما علی‌رغم دارا بودن هر سه شکل مهاجرت از یک‌سو، و روندهای افزایشی مهاجرت از سوی دیگر، در نظم‌بخشی به این فرایند با نوعی «تأخیر» و «پس ماندگی» و یا «واماندگی» مواجه است.

باتوجه به رویکرد پژوهش مبتنی بر نونهادگرایی، می‌توان چالش‌های مدیریت مهاجرت را در سه سطح سازه‌های ذهنی، محیط نهادی و ترتیبات نهادی دسته‌بندی نمود که در این بین عامل سازه‌های ذهنی نخبگان سیاسی اثر تعیین‌کننده تری داشته است. این برتری از آن رو است که عامل یادشده محیط نهادی را که از منظر نونهادگرایی دربرگیرنده سیاست‌ها، قوانین و مقررات هستند و کیفیت اجرای قوانین و مقررات را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. لذا در سطوح نهادی مدیریت مهاجرت علاوه بر محیط و ترتیبات نهادی باید سازه‌های ذهنی را نیز، با توجه به اینکه از ویژگی‌های نهادی برخوردار است، در نظر گرفت.

با توجه به شبکه مضمونی چالش‌های مدیریت مهاجرت به خارج از کشور، می‌توان اذعان نمود که اصول اساسی و اجماعی مدیریت مهاجرت که در بخش ادبیات پژوهش بدان اشاره گردید و بر افزایش هماهنگی بین ارگان‌های دولتی، انسجام بین سیاست‌های مهاجرت، ایجاد نظام داده‌ای متمرکز، منسجم، تقویت همکاری‌های بین‌المللی، به بازی گرفتن تمام بازیگران، ظرفیت‌سازی برای مهاجرت ایمن و مدیریت مهاجرت نیروی کار تأکید دارد، در سطوح نهادی اعم از محیط و ترتیبات نهادی مغفول واقع گردیده است و نیازمند توجه به این اصول در سیاست‌ها، قوانین و برنامه‌های اجرایی می‌باشیم.

به‌عنوان یک نتیجه‌گیری حائز اهمیت ویژه در این پژوهش، مشخص شد که اولاً اثر سازه‌های ذهنی در ایجاد همه‌انگاری و مهاجرت ذهنی در سطح توده و نیز ایجاد واماندگی در تدبیر امور در حوزه مدیریت مهاجرت در سطح نخبگان سیاسی، قابل توجه است و لازم است در اصول و پایه‌های مدیریت بین‌المللی مهاجرت مورد توجه قرار بگیرد. ثانیاً روند تزایدی مهاجرت، پویایی و تغییر در اشکال و جنبه‌های آن و عدم امکان متوقف ساختن آن از یک سو و از سوی دیگر ضعف، ناکامی و نابسندگی در سیاست‌گذاری، قانونگذاری، نظم‌بخشی و ساماندهی به جنبه‌های مختلف مهاجرت در سطوح نهادی بوده، ضرورت ورود جدی به این عرصه را بیش از پیش ضروری می‌نماید.

وجود اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مرتبط با مهاجرت به خارج و همچنین تعداد زیادی نهاد سازمانی که هریک حسب مأموریت‌های محوله به بخشی از جنبه‌های مدیریت مهاجرت می‌پردازند، بیانگر وجود ظرفیت‌های قابل توجه در سطوح نهادی برای مدیریت مهاجرت و لزوم بهره‌گیری از این ظرفیت در جهت حکمرانی خوب در این عرصه است. هرچند

در بیان حکمرانی خوب به یکسری اصول اجماعی بین‌المللی اشاره گردید، و این اصول می‌تواند راهگشای خوبی در این زمینه باشد، لیکن نتایج حاصل از این تحقیق مشخص نمود که با توجه به ویژگی‌های ساختاری نمی‌توان به یک نسخه واحد برای حکمرانی خوب مهاجرت در همه کشورها دست یافت، همچنان‌که در این پژوهش سازه‌های ذهنی، به‌عنوان یکی از نهادهای مهم در مدیریت مهاجرت شناسایی شد. لذا با توجه به شبکه مضمونی چالش‌ها مدیریت مهاجرت «گفتمان‌سازی مدیریت مهاجرت» در سطح نهادی؛ سازه‌های ذهنی توده و نخبگان، محیط نهادی و ترتیبات نهادی ضروری است.

منابع

- حیدری، حسن، نرمین داودی و فرزانه طالبی (۱۳۹۵). آثار کلان اقتصادی و بخشی مهاجرت نیروی کار متخصص و غیرمتخصص در کشور ایران، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دور ۴ شماره ۲۲، صص ۴۲-۲۵.
- رصدخانه مهاجرت (۱۳۹۹). سالنامه مهاجرتی ایران، تهران: پژوهشکده سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف.
- سجادپور، سیدکاظم (۱۳۸۴). چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی در مدیریت مهاجرت بین‌المللی (مطالعه موردی ایران)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۷۸، صص ۳۰-۹.
- طیبی، سیدکامیل، مصطفی عمادزاده و هاجر حصوری (۱۳۹۰). اثر فرار مغزها بر رشد اقتصادی کشورهای درحال توسعه، نشریه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، شماره ۲، صص ۹۴-۷۱.
- عابدی جعفری، حسن و محمدسعید تسلیمی، ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین (روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی)، مجله اندیشه مدیریت راهبردی، سال ۵، شماره ۱۰، صص ۱۹۸-۱۵۱.
- عرب مازار، علی‌اکبر، رسام مشرفی و محمد مصطفی‌زاده (۱۳۹۶). مهاجرت نیروی کار از ایران به کشورهای OECD و عوامل اقتصادی مؤثر بر آن، مجله اقتصاد و الگوسازی، شماره ۳۰، صص ۹۴-۶۳.
- متوسلی، محمود و جمال فتح‌اللهی (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر نظریات ویلیامسون و کاربرد آن در تحلیل مسائل توسعه ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال ۱۰، شماره ۳، صص ۵۲-۲۵.
- مهدوی، ابوالقاسم و علی نصیری‌ا قدم (۱۳۸۸). تطور برنامه پژوهشی یک اقتصاددان نهادگرا (داگلاس سیسیل نورث)، دوفصلنامه جستارهای اقتصادی، سال ۶، شماره ۱۲، صص ۱۷۴-۱۴۹.
- مهدوی، ابوالقاسم و علی نصیری اقدم (۱۳۹۱). روش‌شناسی تحلیل نهادی مسائل اقتصادی، فصلنامه

روش‌شناسی علوم انسانی، شماره ۷۱، صص ۱۶۵-۱۶۲.
نورث، داگلاس (۱۹۹۳). پنج گزاره اساسی در مورد تغییرات نهادی، ترجمه سیدامیرحسین میرابوطالبی،
روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۲۹۹-۲۷ بهمن ۱۳۸۹ - ص ۲۸.
نورث، داگلاس (۱۹۹۷). علم اقتصاد و علم شناختی، ترجمه محمدرضا فرهادی پور، مجله تکاپو، شماره
۱۷.

- Adkins, L., R. Moomaw & A. Savvides (2002) Institutions, Freedom and Technical Efficiency, *Southern Economic Journal*, 69 (1): 92-108.
- Alba, K. & Castillo (2012). *New approaches to migration management in Mexico and central America*. Washington dc: Migration policy institute. the regional migration study group.
- Bauder, H. (2003). Equality, Justice and the Problem of International Borders. *Immigration and Settlement Studies*, 167-182.
- Carens, J. H. (1987). Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *The Review of Politics*, 49,(2): 251-273.
- Castles, S. (2004). The Factors That Make and Unmake Migration Policies. *The International Migration Review*, 852-884.
- Clark, J. & D. Pearson (2007). Economic Freedom, Entrepreneurship, Migration and Economic Growth, *The Clarion Business and Economic Review*, 6 (2): 37.
- Cohen, S. (2003). No One is Illegal: Asylum and Immigration Control Past and Present. Trentham Books.
- Düvell, F. (2007). Towards sustainable migration policies. In M. Jandl, *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies* (pp. 47-58). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gallup (2018). Potential net migration Index.
- Geiger, M. & A. Pécoud (2010). *The Politics of International Migration Management*. London: Palgrave MacMillan, 2010.p305.
- Ghosh, B. (2000). Towards a New International Regime for Orderly Movements of People. In B. Ghosh, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* (pp. 2-26). New York: Oxford University Press.
- Harris, N. (2005). Migration and Development. *Economic and Political Weekly*, 4591-4595.
- Hayter, T. (2000). *Open Borders; The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto Press.
- IOM. (2004). *Essentials of Migration Management; A Guide for Policy Makers and Practitioners*. United Nations.
- IOM. (2021). *Glossary on Migration*. Switzerland: International Organization for Migration.
- King, N. & C. Horrocks (2010). *Interviews in qualitative research*, London: Sage.
- Lincoln, Y. & E. Guba (1985). *Naturalistic Inquiry*, Beverley Hill, CA: Sage.
- Klein, M. & k. Bartsch (2003). *The Berne Initiative: Toward the Development of an International Policy Framework on Migration*. Department at the International Organization for Migration (IOM).
- Luckanachai, N., & M. Rieger (2010). A review of international migration policies.

Geneva: International Labour Organization.

Papadimitriou, D. G. (2013). *The Global and European Neighborhood Migration Systems*; Trends, Policy Choices, Governance Challenges and a Look Ahead. In J. Willem, M. Kremer, & E. Schrijve, *Making Migration Work* (pp. 39-49). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595-613.

**Institutional Analysis of the Challenges of emigration
Management Using a New Institutional Approach**

Behnaz movahedi*, Meysam mousai**, Mohamad kazem sajjadpour***,
Ebrahim mottaghi****, Ali baghaeisrab*****

Abstract

Migration management refers to the planned approaches to operationalizing the policy, legislative and administrative frameworks developed by the institutions in charge of migration. In our country, the issue of managing migration abroad is important for the outflow of human capital and scientific and economic capacities, and it is necessary to know how. Considering the effective role of institutions in managing migration abroad, the main purpose of this study is to identify the limitations of this field by relying on the neo-institutionalist approach and using thematic analysis to achieve the thematic network of emigration management challenges. The results of content analysis of interview data with 23 elites and experts in this field indicate that emigration management challenges are distributed at three institutional levels including mental constructs at the level of the masses and political elites, institutional environment and institutional arrangements. Mental is noticeable on other levels. Also, the thematic network resulting from the analysis of the content of the data indicates a kind of weakness, inefficiency, failure, inadequacy at the institutional level, and in other words, a kind of "delay" and "lag" in managing immigration, which requires serious entry into this field and discourse building. It requires emigration at all three levels.

Keywords: emigration Management, Institutional Analysis, Institutional Environment, Institutional arrangement, mental constructs.

* Ph.D Student in Sociology, Department of Economic and Deveopment, Islamic Azad university Science and Research Branch . E-mail: bssmovahedi@gmail.com

** Professor of Social science, Department of Planning and Development, Tehran University (Corresponding Author). E-mail: mousaai@ut.ac.ir

*** Professor of Political Sciences , Department of International Relations, Tehran University. E-mail: smksajjad@yahoo.com

**** Professor of Political Science, Department of International Relations, Tehran University. E-mail: emottaghi@ut.ac.ir

***** Assistant Professor of Department of Social science, Islamic Azad universityof central Tehran Branch. E-mail:a.baghaeisarabi@iauctb.ac.ir