

جهانی‌شدن، منطقه‌گرایی و ظرفیت دولت ایران

مسعود آریایی‌نیا*

دیباچه

مقاله پیش روی، ناظر به تبیین نسبت سه متغیر جهانی‌شدن، منطقه‌گرایی و قدرت دولت ایران است. گو اینکه اهتمام به تبیین وضعیت یا ظرفیت دولت در کانون این نوشته قرار دارد. به عبارت بهتر رویکرد این مقاله روشن ساختن ظرفیت و قدرت دولت ایران در شرایط متحول جهانی و پیامدهای آن و نیز استراتژی مهم منطقه‌گرایی به عنوان یک طرح دولت‌محور است. اما روشن است که جایگاه و موقعیت دولت در نسبت با جهانی‌شدن به عنوان فرآیندی که به عقیده بسیاری به تضعیف دولت می‌انجامد و نیز نقش آن در تکوین پروژه منطقه‌گرایی، مستلزم برخورداری از ویژگیهایی است که از آن تحت مفهوم ظرفیت یاد می‌کنیم. این ظرفیت در خلأ تعریف نمی‌شود بلکه با توجه به هدف و غایت استراتژی منطقه‌گرایی و نیز خطری که این استراتژی برای مقابله با آن تدوین و طراحی شده است

* مسعود آریایی‌نیا، نامزد دریافت درجه دکترای علوم سیاسی از دانشگاه شهید بهشتی و پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه است. (masoudary@yahoo.com)
فصلنامه مطالعات بین‌المللی، سال دوم، شماره ۲، پاییز ۱۳۸۴، صص ۱۷۶-۱۵۹.

تعیین می‌گردد. بدین ترتیب از آنجا که جهانی شدن به زعم بسیاری موقعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورهای جنوب و به ویژه نقش و جایگاه دولت را تضعیف کرده و می‌کند، استراتژی منطقه‌گرایی به عنوان طرح مقابله دست‌کم برپایه ظرفیتهایی تدوین می‌شود که بتواند به حفظ، تقویت و تأمین تواناییهای مجموعه کشورهای منطقه کمک کند. به نظر نگارنده، ظرفیت یعنی مجموعه عوامل و عناصری که به همگرایی کشورهای یک منطقه کمک و موجب حفظ و یا تأمین قدرت تولیدی - فرهنگی در آنها شده و در مقابل تهدیدات ناشی از فرآیند جهانی شدن ضریب مصونیت و ایمنی آنان را بالا می‌برد. فرضیه ما این است که دولت ایران فاقد ظرفیت لازم برای پیشبرد استراتژی منطقه‌گرایی است. بی‌شک نمی‌توان به هنگام بررسی شرایط یک منطقه یک کشور را استثنا و به بررسی شرایط مورد نظر در این کشور پرداخت زیرا مشخصه‌ها یا ظرفیت مورد نظر در یک کشور در نسبتش با کشورهای منطقه و خارج از منطقه تعیین می‌شود اما برای رعایت شرط علمی گزینشی و محدود بودن موضوع تحقیق ما به بررسی ظرفیت/عدم ظرفیت دولت ایران در رابطه با استراتژی منطقه‌گرایی می‌پردازیم. بدین ترتیب با توجه به این دیباچه تئوریک بسیار کوتاه می‌توان گفت که دولت ایران فاقد ظرفیت پیشبرد یا مشارکت در طرح منطقه‌گرایی است.

چالشها و امیدهای منطقه‌گرایی در ایران

بین دولت و جامعه در ایران یک نوع فاصله یا بیگانگی تاریخی مشاهده می‌شود. این فاصله نیز گرچه به دولت قدرت بخشیده است اما آن را از اقتدار یا نفوذ در جامعه محروم نموده است. لذا در پیشبرد بسیاری از اهداف و برنامه‌ها ناکام می‌مانده یا به برنامه‌ریزی درست و صائب نمی‌پرداخته و یا در اجرا با همکاری و همراهی مردم مواجه نمی‌شده است. عدم نفوذ دولت موجب نبود عنصر بسیار مهم و اساسی منشأیت دولت در صدور قواعد آمره اجتماعی بوده و هست. به این معنی که دولت نه به عنوان مرجع تعیین قواعد و قوانین لازم‌الاتباع و برنامه کنترل جامعه و هدایت اقتصاد کشور و نیز نه به عنوان نهادی که محصول اجماع عامه مردم جامعه است بلکه به عنوان یک بازیگر در رقابت اقتصادی،

اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به شمار می‌آمده است که رقابت مذکور نیز رنگ و بوی ستیزه داشته و دارد. دولت در این فضا به جامعه به دیده یک تهدید جدی برای قدرت خود می‌نگریست و جامعه نیز دولت را مجموعه‌ای از افرادی به شمار می‌آورد که با خودکامگی تنها به تأمین و حفظ منافع و مصالح خویش اهتمام می‌ورزند. این احساس به ویژه با تکوین دولت مدرن در ایران که ملازم و همزمان با شکسته شدن پارادایم تقدیس حکومت در جهان‌بینی قدیم بود تشدید شد. دوران تکوین دولت مدرن که می‌طلبید ارکان حکومت بر بستر جامعه قرار گیرد نیز به واسطه غلبه خوی خودکامگی بر آن در تقابل و ضدیت با جامعه هویت خود را تعریف کرد. از این‌روست که یکی از مشخصه‌های رفتار دولت در ایران مقابله با نهادهای اجتماعی از جمله نهاد بخش خصوصی در عرصه اقتصاد است. بخش خصوصی بیش و پیش از اینکه ناظر به مجموعه‌ای از افراد فعال در عرصه اقتصاد مستقل از دولت باشد، بیانگر مبنای ژرف تئوریک و فلسفی - سیاسی ناظر به رابطه دولت و جامعه است.

گسترش و فربهی دولت چنان بود که فضای مناسب برای فعالیت گروه‌های مدنی باقی نمی‌ماند و اگر هم مجوز چنین فعالیتی صادر می‌شد مجموعه آن نهادها باید به عنوان زائده دولت یا مؤید سیاستهای آن فعالیت می‌کردند. از آنجا که قدرت در منطق دولت کل تجزیه‌ناپذیری تلقی می‌شد که با همه وجوه و ابعاد زندگی یعنی اقتصاد، فرهنگ و جامعه ربط پیدا می‌کرد حضور و فعالیت گروه‌های مدنی مستقل از جمله بخش خصوصی اقتصادی را یک نوع تهدید امنیتی به شمار می‌آورد. گو اینکه از بیم مذکور دولت بر منابع مختلف درآمدی پنجه افکنده و تصرف در آن را به انحصار خود درآورده بود. تصرف انحصاری دولت به ویژه بر نفت که به تنها منبع ارتزاق و درآمد کشور تبدیل شده بود گلوگاه همه فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار دولت نهاد لذا بخش خصوصی بیش از پیش منقاد دولت گردید.

بدین ترتیب عنصر ناامنی به جزء ماهوی فعالیت اقتصادی در ایران و به ویژه در نسبت آن با دولت تبدیل شد به عبارت بهتر فعالیت اقتصادی بخش خصوصی وابسته به دولت از دوسو در معرض تهدید بود از یک‌طرف به واسطه وابستگی به دولت نامشروعی که

ناپایدار بود و از سوی دیگر به واسطه سیطره و گسترش دخالت دولت در فعالیتهای و تصمیم‌گیریها و بخش خصوصی. لذا فعالین به رغم تلاش برای تصاحب هرچه بیشتر رانتهای مختلف از جمله بهره‌مندی از درآمد نفت که توسط دولت به شکل‌های مختلف توزیع می‌شد هیچ‌گاه به صورت عمیق و گسترده سرمایه خود را صرف اجرای طرح‌های میان‌مدت و یا بلندمدت تولیدی نمی‌کردند. بلکه فعالین بخش خصوصی «با توجه به ناامنی سیاسی و اجتماعی - درآمدهایی که به دست می‌آوردند به صورت ارز و طلا در خارج از کشور سرمایه‌گذاری»^(۱) می‌کردند.

در رژیم گذشته به رغم یکه‌تازی و گسترش بروکراسی و به ویژه تسلط انحصاری دولت بر درآمد نفت، دولت فاقد توانایی و ظرفیت و نقش لازم در مدیریت اقتصادی و توسعه کشور بود و این سوءتدبیر در واقع ناقض و نافی استراتژی صنعتی‌سازی (مونتاژ) مورد حمایت دولت بود. «افزایش درآمدهای نفتی از سال ۱۳۵۲ و ناتوانی دولت در مدیریت صحیح این درآمدهای هنگفت از مشکلات دیگری بود که سرمایه‌داران صنعتی کشور را با مشکل روبه‌رو می‌ساخت. سیل عظیم واردات کالاهای خارجی به داخل کشور منجر به این شد که (...) خریداری برای کالاهای تولیدی داخل کشور پیدا نشود (...)» در چنین شرایطی بسیاری از سرمایه‌داران به جای ایفای نقش تولیدی و کارآفرینی عموماً به واردکننده کالاهای خارجی تبدیل شدند.^(۲) آنچه رژیم شاه به ویژه پس از اصلاحات ارضی و آغاز روند صنعتی‌سازی به نمایش گذاشت همانا ارایه تصویری مردد و دودل از دولت بود.^(۳) دولت نیرومندی که بین دو هدف در تردید و تزلزل به سر می‌برد یکی تقویت فرآیند توسعه و صنعتی‌سازی در کشور است که مستلزم سپردن و واگذاری فضایی خاص به نیروهای جدید اجتماعی پیش‌برنده، این یعنی بخش خصوصی و نیروهای تولید و بازار است؛ دیگری تداوم تسلط انحصاری دولت بر همه وجوه زندگی اجتماعی مردم و نگرش تهدیدآمیز نسبت به همه نیروهای اجتماعی است.

پس از انقلاب نیز علاوه بر میراث به‌جامانده از رژیم شاه درباره سیطره دولت، ایدئولوژی انقلاب اسلامی که به ویژه بیش از هر چیز معطوف به ارزش و اصل عدالت اجتماعی بود موجب تعریف وظایف بسیار گسترده‌ای برای دولت شد. انجام این وظایف

مستلزم گسترش بروکراسی دولتی و دخالت یا تسلط انحصاری دولت بر حوزه‌های مختلفی از زندگی اجتماعی به ویژه بخش اقتصاد شد. این تعمیم سلطه مجدد بر اقتصاد در دوران انقلاب به علاوه مصادره اموال و دولتی نمودن آن ضربه سنگینی بر پیکر بخش نحیف و رنجور خصوصی وارد ساخت. آمار در این دوران بیانگر به عنوان مثال ملی کردن ۲۷ بانک خصوصی و مصادره ۲۰۰ هزار منزل مسکونی و بیست میلیون مترمربع زمین شهری و کارخانجات است.^(۴) تضعیف بخش خصوصی (ضعیف) صنعتی کشور که هم به علت فرار از کشور و هم سرکوبهای ناشی از انقلاب صورت پذیرفته بود موجب تقویت سرمایه‌داری بازرگانی غیرتولیدی شد که به واسطه حضور در فعالیتهای انقلابی توانست به جایگاه تصمیم‌گیری در رژیم جدید دست یابد و از طریق به انحصار درآوردن واردات کالا به تصرف مقدار قابل توجهی از رانت نفتی بپردازد. به طوری که واردات کالاهای مصرفی در سال ۱۳۵۹ به میزان ۲۵٪ نسبت به سال ۱۳۵۶ افزایش یافت،^(۵) که همراه با شواهد بعدی بیانگر تسلط بازاریان غیرمولد بر بخشی از قدرت در ایران و سیاست‌گذاری اقتصادی و نیز منابع ارزی کشور است.

در مجموع دولت ایران را می‌توان در تاریخ معاصر به ویژه در رابطه با بخش اقتصاد و فعالین و سرمایه‌های خصوصی، دولت سرگردان نامید. از یک‌سو ماهیت زیاده‌طلب قدرت دولت میل به گسترش را به ویژگی مشخص و ثابت دولت تبدیل کرده است. از این‌رو دولت به اصطلاح فلسفی همه اتباع و داراییهای موجود در چارچوب سرزمینی، منابع طبیعی و... را موضوع دخل و تصرف و دستکاری خود می‌داند و برای شهروندان شأن ساجکتیویتی (عاملیت) قایل نیست. یعنی امکان و مجال استقلال برای بخشها و نهادهای مختلف جامعه به‌گونه‌ای که تحدید و تهدیدکننده‌ی سیطره دولت باشد، فراهم نمی‌آورد و یا به عبارت بهتر این استقلال را تحمل نمی‌کند.

بدین ترتیب می‌توان گفت که بین دولت و جامعه جدایی و انفصال عمیقی وجود دارد که به وسیله عدم اعتماد متقابل پر شده است. شاید بتوان علت این انفصال تاریخی را به نحوه دسترسی به قدرت منتسب کرد، بدین معنی که حاکمان و صاحبان قدرت چون در فضا و فرآیندی از ستیزه و خشونت و ناامنی فراگیر به قدرت دست می‌یافتند همواره در

فضایی از هراس ممتد از محیط اجتماعی و... به سر می‌برند؛ لذا هر تحرک اجتماعی از نظر آنان مصبوغ به تهدید تلقی می‌شد و سرکوب می‌گردید.

از سویی دولتها به‌خاطر بروز برخی نارساییها و تنگناها خواهان فعالیت بخش خصوصی می‌شدند اما چون تکوین یک نهاد به تدریج به تکوین هویت مستقل آن از دولت می‌انجامد به محض صدور علائمی از این دست از سوی بخش خصوصی دولت به محدود کردن آن می‌پرداخت. به تعبیر دیگر از منظر دولت فعالیت بخش خصوصی تا آنجایی به رسمیت شناخته می‌شود و پذیرفته بود که نافی موقعیت برتر دولت نباشد و یا به بازیگری در عرض یا کنار دولت تبدیل نشود. بدین ترتیب سرگردانی دولت را می‌توان معطوف به نوع و نحوه فعالیت بخش خصوصی دانست و نه ضرورت تداوم سیطره دولت. یعنی دولت در اطلاق قدرت خود تردیدی نداشت و براساس همین اعتقاد به اطلاق، رابطه خود با جامعه مدنی و بخش خصوصی را تنظیم و تعریف می‌کرد. سرگردانی دولت در واقع ناظر به عدم تعریف دقیق نسبت خود با سرمایه و بخش خصوصی بود.

بدین ترتیب، با توجه به مرور اجمالی فوق بر رابطه دولت و جامعه و نیز ماهیت قدرت دولت می‌توان گفت یکی از ضعفهای اساسی دولت ایران به صورت تاریخی، نبود ظرفیت مشارکت‌پذیری است.^(۷) از آنجا که یکی از متغیرهای مهم در تکون منطقه‌گرایی نحوه تعامل جامعه مدنی و دولت است می‌توان دولت را فاقد یکی از مشخصه‌های مهم و ضروری منطقه‌گرایی به شمار آورد. بدیهی است که منظور از مشارکت‌پذیری دولت به ویژه در رابطه با منطقه‌گرایی - جایگزینی دولت با نهادهای مدنی نیست بلکه تکوین یکی از پیش‌شرطهای منطقه‌گرایی مبنی بر ایجاد شرایط بهینه و مناسب با این استراتژی از پایین یعنی از متن جامعه است. زیرا بدون وجود آمادگی فرهنگی، ذهنی و اجتماعی لازم در بین مردم جامعه برای ورود در تعاملات نزدیک منطقه‌ای توفیق این استراتژی دور از دسترس به نظر می‌آید. شاید بتوان از منظری دیگر خود منطقه‌گرایی را نوعی مشارکت به شمار آورد. یعنی مشارکت اعضای یک منطقه خاص در فرآیند سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی که ناظر به مقابله با تحولات تهدیدزا و فراهم ساختن شرایط تقویت‌شدن آنها

در منظومه تولید، سیاست، فرهنگ و امنیت جهانی است. لذا توفیق در این سطح از مشارکت تا حدود زیادی منوط به تمرین مشارکت در سطح ملی است.

همان‌گونه که در فرآیند توسعه و ظرفیت‌سازیهای مختلف برای دولت و جامعه نیازمند تحقق دو دسته پیش‌فرضها و پیش‌شرطهای فرهنگی و ساختاری هستیم در مبحث منطقه‌گرایی نیز باید به تمهید دو پیش‌فرض فرهنگی و ساختاری پرداخت. پیش‌شرط فرهنگی منطقه‌گرایی ناظر به تحول در رویکردها و نگرشهای دولتها و جوامع منطقه نسبت به همدیگر و درک ضرورت تعامل نزدیک با همدیگر برای رسیدن به اهداف مشترک و دفع تهدیدهای مشترک است. گو اینکه شرط نخست، تبیین و تعریف همین اشتراکات است. به عبارت دیگر اگر منطقه‌گرایی پروژه‌ای است ناظر به مجموعه‌ای از تهدیدات پس باید ابتدا کشورهای منطقه از تهدیدات مذکور و موقعیتی که هریک در برابر آنها دارند درک و تصور روشن و البته هماهنگی پیدا کنند. پیش‌شرط ساختاری، ناظر به ایجاد یک سیستم اداری کارآمد و مجموعه‌ای از نهادهایی است که بتوانند پروژه منطقه‌گرایی را در وجوه مختلف پیگیری نمایند. از جمله این عناصر همانا نهادهای مدنی فعال در حوزه‌های مختلف است مانند اقتصاد و فرهنگ. اما تکوین ساختارهای کارآمد معطوف به پیشبرد طرح منطقه‌گرایی، مستلزم فراهم ساختن شرایطی است (از سوی دولت) که در آن افراد جامعه بتوانند در راستای تحقق هدف مهم منطقه‌گرایی توسعه‌محور به مبادی مادی و فیزیکی توسعه که به طرق زیر قابل حصول دسترسی پیدا کنند: سرمایه‌گذاری در زیربنای تحقیقاتی، زیربنای ارتباطی، زیرساختهای انرژی و زیرساختهای تولیدی.^(۸)

به نظر نگارنده دولت و جامعه ایران در هر دو زمینه فاقد ظرفیت لازم‌اند. هنوز در منطقه خلیج فارس منطق تهدید و امنیت بر منطق همکاری و همگرایی غلبه دارد. ایران هم از لحاظ امنیتی و هم از لحاظ فرهنگی با کشورهای منطقه تعارض شدیدی دارد. تاریخ مصبوغ به سوءظن مواجهه ایران با کشورهای اطراف، به طور ساده در اصطلاحاتی چون عرب سوسمارخور و... تبلور یافته است که بیانگر نوعی نگرش تحقیرآمیز نسبت به آنهاست. وقوع درگیریهای متناوب با عراق و بالاخره جنگ هشت ساله دو کشور با هم نمایانگر میزان تنش و تعارضات بالقوه‌ای است که در صورت مهیا شدن فرصت مناسب به

خشتترین وجه، خود را بروز می‌دهند. اگرچه نمی‌توان همه تقصیرات را متوجه ایران ساخت اما چون تمرکز این نوشتار بر تبیین ظرفیت/عدم ظرفیت دولت ایران است چندان به عوامل نامساعد برآمده از کشورهای عربی نخواهیم پرداخت. در این راستا شاید بتوان به سیاست خارجی منازعه‌آمیز ایران به عنوان یکی از موانع اصلی تحقق همکاری منطقه‌ای میان کشورهای منطقه و ایران اشاره کرد. این رویکرد که تحت تأثیر برخی گرایش‌های سیاسی - انقلابی داخلی، استراتژی صدور انقلاب آن هم نه به شیوه فرهنگی بلکه سازمان‌دهی‌های سیاسی - نظامی را پیگیری می‌کرد موجب واکنش شدید کشورها و دولت‌های منطقه که موجودیتشان دچار مخاطره شده بود، شد. لذا از چند جهت موجب فشار شدید و تهدید ایران شدند: یکی کمک به عراق در جنگ با ایران و دیگری دعوت از قدرتهای خارجی برای تأمین امنیتشان به ویژه استقبال از حضور نظامی امریکا که موجب تشدید تنش بین ایران و اعراب می‌شد.

به نظر می‌رسد پس از کسب تجارب تلخ ناشی از تعارض منطقه‌ای هنوز هم ایران نتوانسته است از تنظیم سیاست خارجی و منطقه‌ای مبتنی بر منطق امنیت و تهدید، عدول و به سیاست منطقه‌ای مبتنی بر همکاری و مآلاً همگرایی روی آورد. اگرچه در هر دو طرف تلاشهایی صورت پذیرفته است اما عدم توفیق این تلاشها خود به خوبی نمایانگر ضعف منطق همکاری در دولتها و نیز ضعف طرفداران همکاری منطقه‌ای در میان جوامع منطقه است. این در حالی است که عناصر مشترک بسیار قدرتمندی چون دین و فرهنگ بین کشورهای این منطقه وجود دارد که در صورت پیدایش همت و دیدگاه مساعد و لازم می‌تواند به پیشبرد استراتژی منطقه‌گرایی کمک فراوانی کند. اما وجود و غلبه عنصر امنیت و تهدید توانسته این عناصر قوی دینی - فرهنگی را نیز تحت‌الشعاع قرار دهد. برای مثال می‌توان به مناقشه ایران و امارات بر سر جزایر ابوموسی و تنب کوچک و بزرگ اشاره کرد. آیا اگر گرایش و رویکرد همکاری منطقه‌ای بین دو طرف وجود داشت به جای منازعه درصدد تبدیل این جزایر به پایگاه فعالیت اقتصادی مشترک بر نمی‌آمدند؟ نمونه دیگر برپایی اجلاس همکاری ایران و اعراب و به تازگی فعال شدن انجمن دوستی ایران و اعراب است که جز تشکیل جلسات سخنرانی به سطح عملی و فعلیت نرسیده است.

جالب این است که در دو نشست دوحه و تهران مدعوین و سخنرانان و به ویژه مسئولین هر دو طرف بر اشتراکات فرهنگی تأکید زیادی می‌ورزیدند اما عملاً بدبینی و سوءظن و بی‌اعتمادی غلبه بیشتری داشت.^(۸) به عبارت بهتر می‌توان گفت که همانند هر ایده و طرح دیگری، استراتژی منطقه‌گرایی نیز به حاملان اجتماعی خاص خود نیاز دارد تا هم از لحاظ نظری، فرهنگی و هم از لحاظ مالی، ساختاری و سازمانی برای تحقق این استراتژی به فعالیت پردازند. اما در ایران نه در سطح مسئولین سیاسی و نه در سطح نهادهای مدنی - اجتماعی نه تفطن به چنین استراتژی به چشم می‌خورد و نه اهتمام به ساختارسازی مناسب با آن. لذا می‌توان به کوتاه‌بینی یا ناآگاهی مدیریت سیاسی و سیاستگزاری این کشور به عنوان یکی دیگر از نشانه‌های عدم ظرفیت دولت اشاره کرد.

ضعف مدیریت سیاسی ایران در خصوص منطقه‌گرایی نیز دارای چندوجه است. از یک سو این ضعف ناظر به فقدان نگرش و رویکرد مثبت و معطوف به همکاری منطقه‌ای با کشورهای حوزه خلیج فارس یا آسیای میانه است و از سوی دیگر ناظر به فقدان آگاهی از اهمیت منطقه‌گرایی و پیامدهای مثبت اقتصادی آن و سه دیگر ضعف ساختاری مدیریت سیاسی کشور است. ضعف نخست را به اختصار توضیح دادیم اما در خصوص ضعف دوم و سوم باید گفت که مسئولین و سیاستگزاران کشور به منطقه‌گرایی به عنوان یک استراتژی سیاسی - اقتصادی و حتی امنیتی توجه و اعتنایی ندارند. گو اینکه این بی‌اعتنایی در حالی صورت می‌پذیرد که تجربه موفق منطقه‌گرایی در جنوب شرق آسیا فراروی آنهاست. نگارنده صرف‌نظر از برخی کلی‌گوییها در خصوص روابط مسالمت‌آمیز با کشورهای منطقه سخن یا نوشته‌ای که ناظر به ضرورت اجرای این استراتژی باشد از سیاستگزاران کشور ندیده و نشنیده است. در واقع می‌توان این داوری را این‌گونه مطرح ساخت که میزان تکرار یک سخن نشان‌دهنده اهمیت آن در نزد گوینده است به گونه‌ای که فراتر از ساحت زبان در عمل هم به دنبال تحقق آن است. یعنی در دیدارهای دیپلماتیک با رهبران و سیاستگزاران کشورهای منطقه به طرح ایده مذکور و تلاش در جهت اقناع آنان می‌پردازد و در سطح داخل نیز به زیرساخت‌سازی متناسب با ایده و استراتژی منطقه‌گرایی روی می‌آورد

به‌گونه‌ای که به تناسب پیشرفت بحث از ساماندهی مناسب نهادی به ویژه در زمینه فعالیتهای اقتصادی برخوردار باشد.

مدیریت در یک جامعه، کارکردی همانند مغز در بدن دارد به‌گونه‌ای که می‌توان گفت بدون تصویب صلاحدید مدیریت در منظومه کشور شاهد هیچ کنش - واکنش نهادی نباید بود. مدیریت به عنوان مرکز فرماندهی باید اهداف، کارویژه‌ها، استراتژیها، اجرا و بازبینیها را در تمام وجوه اداره کشور انجام دهد. این امر مستلزم وجود سه رکن اساسی است: فکرسازی، تدوین استراتژی و اجرای استراتژی. رکن فکرسازی به عنوان مرکز این فرماندهی عهده‌دار تجزیه و تحلیل عوامل محیطی، تحولات وضعیت کشور و نیز نوعی آینده‌شناسی است. در رکن دوم ایده‌ها به برنامه و استراتژی تبدیل و در رکن سوم همه به صورت عملیات درمی‌آیند. به نظر می‌رسد مدیریت کلان کشور در هر سه مورد دچار نواقص جدی است و به عبارت دیگر هر سه رکن توسط مجریان فعلی که البته در مجموع واجد توانمندی و صلاحیت لازم در مقیاس ملی هم نیستند انجام می‌شود.

در مجموع علاوه بر نواقص مدیریتی یاد شده می‌توان از منظری دیگر به شناسایی سه مشکل در نظام تصمیم‌گیری کشور پرداخت. این مشکلات را می‌توان به صورت زیر خلاصه نمود:

۱. عدم تناسب اهمیت تصمیم با سطح نهادهای تصمیم‌گیر؛
۲. مشکلات موجود در روند تصمیم‌گیری: دوباره‌کاری، پیچیدگی و طولانی بودن فرآیند تصمیم‌گیری و عدم توجه به سلسله مراتب تصمیم‌گیری؛
۳. مشکلات عام و فراگیری که هم نهادها و هم فرآیندهای تصمیم‌گیری را دربرمی‌گیرد مانند ضعف نظام اطلاعاتی و ناکارآمدی فرآیندهای نظارتی.^(۹)

آیا چنین مدیریتی می‌تواند درباره استراتژی منطقه‌گرایی تصمیم‌گیری کند و آیا این تصمیمات ضمانت اجرا و به ویژه ضمانت ثبات و تداوم دارند؟ به نظر نگارنده عدم تناسب ساختار مدیریت، تصمیم و تصمیم‌گیران در سطح ملی به طریق اولی در فرآیند منطقه‌گرایی دچار عدم تناسب خواهد بود و لذا توانایی مشارکت در پیشبرد و اجرای این

استراتژی را نخواهد داشت. گو اینکه در گام نخست یعنی آگاهی به ضرورت، کارکرد و نتایج منطقه‌گرایی، مدیریت کلان کشور دچار کاستی شگفت‌آوری است.

چنانچه در صفحات گذشته آمد یکی از پیش‌شرطهای مدیریت توسعه حصول مبادی مادی و فیزیکی توسعه است که یکی از طرق آن سرمایه‌گذاری در زیربنای تحقیقاتی و ارتباطی است. در اینجا به عنوان ذکر مصادیق و شواهد دیگری از عدم ظرفیت دولت برای پیشبرد و یا مشارکت در استراتژی توسعه‌گرایی توضیح کوتاهی درباره این دو معیار در ایران خواهیم داد.

چنانچه پیشتر نیز آمد منطقه‌گرایی در واقع یک استراتژی توسعه‌ای در سطح کشورهای عضو یک منطقه است که هدف آن افزایش ظرفیتهای تولیدی و توسعه فرهنگی است. تکنولوژی هم به عنوان یک ابزار و هم یک هدف در این فرآیند از اهمیت فراوانی برخوردار است لذا در توضیح مطالب و معیارهای مذکور از این منظر وارد خواهیم شد. تکنولوژی به عنوان تبلور خلاقیت انسان به صورت ابزار و نیز تبدیل‌کننده عوامل تولید از چهار عنصر تشکیل شده است: فن‌افزار، انسان‌افزار، اطلاعات‌افزار و سازمان‌افزار.^(۱۰)

فن‌افزار ناظر به مجموعه تجهیزات، ابزارآلات، تأسیسات و تسهیلات فیزیکی است. اما در میان عناصر و اجزای یاد شده، انسان‌افزار از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار است به گونه‌ای که می‌توان گفت عناصر سه‌گانه دیگر به طور کامل متأثر یا معلول انسان‌افزار هستند. انسان‌افزار ناظر به خرد، نبوغ، خلاقیت، تجربه، مهارت، دانش، ارزشها و انگیزه‌های انسان و نیز شامل مجموعه‌ای از نیروهای انسانی ماهر «دانشمندان، پژوهشگران، مخترعان، مبتکران و نوآوران فنی و اقتصادی، مدیران، مهندسان و تکنیسینها و کارگران و کارشناسان رده‌های مختلف تخصصی» است.^(۱۱) یکی از شاخصه‌های مهم و اصلی توسعه همانا توسعه منابع انسانی یک جامعه به عنوان اصلترین زیرساخت توسعه در همه ابعاد است. یکی از شاخصه‌های توسعه نیروی انسانی میزان توجه یک کشور به پژوهش و پیشرفت (R&D) است. اگرچه می‌توان در کنار این شاخصه به رعایت ارزشهایی چون آزادی، عدالت، رفاه و... نیز توجه داشت اما روی سخن ما بیشتر معطوف به آن بخش از نیروی انسانی است که تأثیر مستقیم و مؤثر بر سایر وجوه و فرآیندهای توسعه دارد.

توجه به پژوهش در واقع نشانه توجه به اهمیت و محوریت عنصر انسانی و خرد بشری در منظومه اداره جامعه و از جمله پیشبرد طرح توسعه کشور است و به میزانی که اهتمام به تحقیق و پژوهش بیشتر باشد پیشرفت و توسعه کشور نیز بیشتر خواهد بود. آمار و تجربه توسعه در جنوب متأسفانه بیانگر بی‌توجهی به نیروی انسانی به ویژه نیروی خلاق و مبتکر و متفکر و تلاش و تکاپوی زیاد برای خرید و واردات صنایع و کارخانجات است. غفلت از امر حیاتی پژوهش موجب شکست این کشورها در درونزا کردن تکنولوژی بوده است. پژوهش به انحای مختلف با شاخصه‌هایی که امروزه به عنوان نشانه توفیق کشورها به شمار می‌آیند ارتباط دارد مثل رقابت‌پذیری، بلوغ و پیشرفت تکنولوژیک، مدیریت هزینه و ارتقای نیروی انسانی. از این‌روست که در کشورهای توسعه‌یافته هزینه «پژوهش و پیشرفت» به نسبت تولید ناخالص ملی، بالاست و در عوض در کشورهای جنوب این رقم پایین است. برای مثال «در سال ۱۹۹۴ تمامی کشورها ۴۷۰ میلیارد دلار در R&D هزینه کرده‌اند که از این میزان منطقه امریکای شمالی با اختصاص ۳۷/۹٪ بیشترین هزینه R&D را به خود اختصاص داده است. بعد از امریکای شمالی به ترتیب منطقه اروپای باختری و ژاپن با اختصاص ۲۸ و ۱۸/۶ درصد از کل هزینه R&D جهان در مکانهای دوم و سوم قرار دارند.»^(۱۲)

بررسیهای آماری ظرفیت دولت ایران

در ایران آمار بیانگر هزینه اندک R&D است که سال به سال نیز کاهش یافته است. مثلاً در سال ۱۳۵۷ نسبت اعتبارات تحقیقاتی برابر ۰/۲۵ تولید ناخالص ملی بوده است که در یک سیر نزولی در سال ۱۳۶۷ به ۰/۲ رسیده است. البته در سال ۱۳۷۲ این رقم به ۰/۴۳ رسید. ولی دوباره در سالهای ۷۳ تا ۷۷ کاهش یافت یعنی در سال ۷۳ به ۰/۳۳ سال ۷۴ به ۰/۲۷ و نهایتاً ۷۷ به ۰/۲۹ درصد رسید. جدول زیر نشان‌دهنده میزان اعتبارات تحقیقاتی و نسبت آن با GNP و بودجه عمومی کشور (۱۳۵۷-۱۳۷۷) است.^(۱۳)

میزان اعتبارات پژوهشی و نسبت آن به GNP و بودجه عمومی (۱۳۵۷-۱۳۷۷)

سال	اعتبارات پژوهشی (میلیون ریال)	نسبت اعتبارات به GNP	نسبت اعتبارات پژوهشی به بودجه عمومی
۱۳۵۷	۱۳۰۴۹	۰/۲۵	۰/۵۶
۱۳۵۸	۷۹۷۶	۰/۱۳	۰/۳۵
۱۳۵۹	۹۱۸۴	۰/۱۴	۰/۳۸
۱۳۶۰	۹۲۷۲	۰/۱۲	۰/۳۲
۱۳۶۱	۱۱۱۰۱	۰/۱۰	۰/۳۲
۱۳۶۲	۱۷۹۲۰	۰/۱۳	۰/۴۵
۱۳۶۳	۲۶۰۴۵	۰/۱۸	۰/۷۳
۱۳۶۴	۲۴۴۳۰	۰/۱۵	۰/۶۸
۱۳۶۵	۲۸۳۹۴	۰/۱۷	۰/۸۲
۱۳۶۶	۳۶۸۸۳	۰/۱۸	۰/۹۱
۱۳۶۷	۴۴۸۳۶	۰/۲۰	۰/۹۶
۱۳۶۸	۵۹۵۰۷	۰/۲۱	۱/۲۵
۱۳۶۹	۱۰۹۰۹۸	۰/۳۰	۱/۶۳
۱۳۷۰	۱۴۷۸۸۳	۰/۲۹	۱/۶۴
۱۳۷۱	۲۰۱۹۱۳	۰/۳۰	۱/۶۸
۱۳۷۲	۴۰۲۶۴۰	۰/۴۳	۱/۷۸
۱۳۷۳	۴۲۵۹۸۳	۰/۳۳	۱/۴۳
۱۳۷۴	۴۹۰۸۰۴	۰/۲۷	۱/۰۹
۱۳۷۵	۷۳۴۲۹۲	۰/۳۱	۱/۱۷
۱۳۷۶	۱۱۶۵۲۸۳	۰/۳۶	۱/۴۳
۱۳۷۷	۱۲۳۷۵۵۰	۰/۲۹	۱/۳۷

مأخذ: فهیم یحیایی: ۱۳۷۹.

این آمار علاوه بر اینکه بیانگر بی‌ثباتی در تخصیص اعتبار برای بخش پژوهش و پیشرفت است، نشان‌دهنده پایین بودن بودجه تحقیقاتی کشور نیز می‌باشد. با توجه به اینکه «هزینه‌های R&D مهم‌ترین نهاده فرآیند دانش و فن‌آوری در هر کشوری است می‌توان گفت که بخشی از علل عقب‌افتادگی دانش و فن‌آوری در کشور ما مربوط به پایین بودن هزینه‌های R&D می‌باشد.»^(۱۴)

بررسی آمار مربوط به نیروی انسانی شاغل در بخش پژوهش و پیشرفت هم از لحاظ کمی و هم کیفی تصویر ناخوشایندتری را نشان می‌دهد. اگرچه آمار دقیقی در این زمینه وجود ندارد اما آمارهای موجود به رغم وجود اختلاف و تفاوت در ارقام نشان‌دهنده نامطلوب بودن وضعیت ایران در این زمینه است. به طور مثال طبق برآورد یونسکو شمار پژوهشگران در هر میلیون نفر شاغل برابر با ۶۸ نفر در سال ۱۹۸۵ بوده است.^(۱۵) مقایسه زیر بین کشورهای مختلف بُعد دیگری از ضعف علمی - تحقیقاتی ایران را نشان می‌دهد. این مقایسه در زمینه شمار دانشمندان، مهندسين، تکنسینها در سال ۱۹۸۲ صورت پذیرفته است.^(۱۶)

کشور	تکنسین (هزارنفر)	دانشمند و مهندس در هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت
ژاپن	۳۰۰۰۴	۵۹/۵
آلمان	۶۰۹۶	۳۷
کره جنوبی	۱۹۳۱	۲/۳۸
ترکیه	۸۳۰	۱۵/۹۲
ایران	۱۷۰	کمتر از ۳ نفر

علاوه بر کمی اعتبارات پژوهشی و بی‌سوادی بدنه صنعت و اقتصاد کشور و نیز وخامت وضع پژوهش و نیروهای پژوهشی ایران این نکات قابل افزایش است که آمار مذکور نمی‌تواند محتوا یا واقعیت موجود را به تمامت منعکس نماید واقعیات تلخی که به طور مثال در صورتی بودن بودجه پژوهش و... تبلور می‌یابد به عبارت بهتر این بودجه اندک هم یا برای کسب بودجه بیشتر برای هزینه‌های جاری جذب می‌شود و یا مصروف انجام پژوهشهایی می‌گردد که جنبه راهبردی یا حل‌المسایلی ندارند. گو اینکه نیروهای متخصص نیز اغلب در مناصب غیرتخصصی‌شان به کار مشغولند.

یکی دیگر از ضعفهای ساختاری در ایران ضعف در ارتباطات و راه‌های ارتباطی و سیستم حمل و نقل کشور است. جاده‌های ایران بیشتر بازرگانی بوده و برای حمل و نقل صنعتی مناسب نیستند. گو اینکه جاده‌های بازرگانی موجود نیز نابسامان و خراب هستند و همین هزینه‌های زیادی را در نقل و انتقالات به کشور تحمیل می‌کند. به عنوان نمونه برای

انتقال کارخانه فولادسازی از بندرعباس به اصفهان شرکت ملی فولاد ایران مجبور به پرداخت ۶۱ میلیون دلار به شرکت ایتالیایی طرف قرارداد شد. میانگین سنی ناوگان باربری زمینی ایران بیش از ۲۰ سال دارد، متوسط سنی ناوگان هوایی کشور ۲۱ سال است. روند جاده‌سازی بسیار کند یعنی سالیانه ۱/۶ است. گو اینکه این جاده‌ها به شدت از ناایمن بودن رنج می‌برند مقایسه تعداد پروازهای هوایی ایران، ترکیه و امارات و نیز حجم بار انتقال نشان‌دهنده گستره عقب‌ماندگی ایران از آن دو است.^(۱۷)

کشور	تعداد پرواز در سال	حجم بار
ترکیه	۱۱۱ هزار	سه برابر ایران
امارات	۴۴ هزار	۱۰ برابر ایران
ایران	۷۶ هزار	-
سهم ایران	۳۷٪	-

فصلنامه مطالعات بین‌المللی / شماره ۶ / ۱۳۳

بنابره گفته معاون سازمان پایانه‌های کشور طبق پروژه آلتید^۱ سه کریدور برای حمل و نقل زمینی طراحی شده بود: شمال آسیا، آسیای میانه و کریدور جنوبی با مرکزیت و محوریت ایران که جنوب آسیا را به آسیای میانه، شمال آسیا و مالا^۲ اروپا پیوند می‌زد. اما به علت ضعف مدیریت و نداشتن درک درست از اهمیت این طرح اقدامات مناسب و لازم را انجام نداد لذا کریدور تراسیگا جایگزین آن شد. در واقع عدم فعالیت ایران و یا به تعبیر دیگر بی‌توجهی و غفلت مسئولین مربوطه از این طرحهای همکاری منطقه‌ای سودآور جلوه دیگری از عدم ظرفیت دولت برای پیشبرد استراتژی منطقه‌گرایی است.^(۱۸) از لحاظ تکنولوژی اطلاعات نیز ایران وضعیت مناسبی ندارد برای مثال تعداد کاربران اینترنت به عنوان یک شاخص در مقایسه با برخی کشورهای منطقه مثل امارات پایین است.^(۱۹)

کشور	تعداد کاربران به نسبت جمعیت
------	-----------------------------

۴۲	امریکا
۱۷/۱۲	اسرائیل
۱۷/۰۶	امارات
۰/۱۵	ایران

گو اینکه در مصوبه اخیر شورای عالی انقلاب فرهنگی فعالیت بخش خصوصی در زمینه خدمات اینترنتی که در مقایسه با شرکت مخابرات موفقتر عمل کرده است نیز دچار محدودیت بسیار شده است. عقب‌افتادگی و تأخیر ایران در بازرگانی و اقتصاد اینترنتی نسبت به کشورهای حوزه خلیج فارس در واقع به نوعی مانع در فرآیند همگرایی و تقارب منطقه‌ای تبدیل شده است.

موضوع دیگری که به عنوان نشانه نبود قدرت و ظرفیت دولت قابل طرح است حجم و گستره قاچاق کالا به کشور است. شیوع قاچاق کالا دارای پیامدها و نتایج مخربی برای اقتصاد کشور است، از جمله: اشاعه فرهنگ مصرف، تخریب توان تولیدی کشور، زیان مصرف‌کننده، افزایش رانت‌خواری (به واسطه مجوزهای خاص)، فرار از مالیات، اتلاف ارز کشور و بالاخره اختلال در اقتدار دولت و نقش آن در هدایت اقتصاد و تولید: نکته تأسف برانگیزتر قاچاق کالا توسط نهادهای حکومتی بدون هیچ‌گونه نظارت گمرکی بر آنان است. وجود اسکله‌های متعددی که خارج از نظارت سازمان گمرک به امر واردات کالا می‌پردازند جلوه بسیار خاص و روشن بی‌کفایتی دولت برای ساماندهی به اوضاع اقتصادی کشور و به طریق اولی ناتوانی در مشارکت برای پیشبرد استراتژی توسعه است. در این باره می‌توان مصادیق بیشتری را مطرح نمود اما مجال اندک این نوشتار مانع از طرح مفصل آنهاست لذا به معرفی صرف آنها اکتفا می‌شود. مصادیقی چون: نبود استراتژی اقتصادی، درآمد سرانه اندک، عدم امنیت، گوناگونی مراکز قدرت و تصمیم‌گیری، اختلال در روابط بین‌المللی و منطقه‌ای، نبود ظرفیت جذب سرمایه خارجی و حتی داخلی، خروج سرمایه‌ها و فرار(ی دادن) مغزها، عدم بهره‌وری عوامل تولید (یعنی حدود ۱/۲ به قیمت‌های ثابت سال ۶۵) و غیره که بررسی هر یک می‌تواند وجوه دیگری از ناتوان بودن مدیریت سیاسی - اقتصادی کشور را آشکار سازد.

فرجام

این نوشتار درصدد توضیح ظرفیت یا عدم ظرفیت دولت ایران برای پیشبرد استراتژی منطقه‌گرایی با توجه به فرآیند جهانی‌شدن برآمده است. ما در بررسی ظرفیت دولت ایران به کفایت و کارآمدی مدیریت سیاسی و نوع نگرش و بینش آنها، زیرساختهای نیروی انسانی و به ویژه بحث R&D، ارتباطات و حمل و نقل به ویژه از نظر میزان کفایت مدیریت سیاسی در ایجاد بهره‌وری توجه داشته‌ایم که متأسفانه شواهد بیانگر نبود ظرفیت لازم در دولت ایران برای پیشبرد پروژه منطقه‌گرایی است. تأمل در مصادیق خاصی از همکاریها و سازمانهای اقتصادی منطقه‌ای از جمله اکو بیانگر عملکرد ضعیف آن به علت عدم ظرفیت لازم در دولتهای عضو از جمله ایران است.

در این زمینه به عنوان یک پیش‌درآمد نظری به گسترش دولت و سیطره آن بر مناسبات مختلف اجتماعی به ویژه اقتصاد و انباشت قدرت پرداخته‌ایم و این گستردگی و سیطره را به عنوان معیار متوجه بودن مسئولیت پیشبرد طرح توسعه ملی توسط دولت قرار داده و به سنجش و نقش و رابطه آن با سایر نیروهای اجتماعی حامل توسعه نشان داده‌ایم، که نتیجه سرکوب نیروهای اجتماعی - مدنی توسط دولت بوده است. این سرکوب نشان‌دهنده سیطره منطق امنیت بر ماهیت دولت است لذا از تقویت عناصر مدنی که می‌توانند پیش‌برنده پروژه منطقه‌گرایی و یا دست‌کم عناصر فعال آن باشند عاجز مانده است. گو اینکه سیطره منطق امنیت (ملی) خوف از کشورهای همسایه را بر جان دولت مستولی ساخته و می‌سازد که مانع همگرایی و قرابت آن با کشورهای منطقه می‌شود. هرچند مدیریت سیاسی کشور به رغم گستردگی قدرتش از سعه صدر و فکر محروم است. لذا نسبت به ضرورت و اهمیت استراتژی منطقه‌گرایی تفتن و آگاهی ندارد. از این رو می‌توان به چنین داوری پرداخت که ایران - و سایر کشورهای منطقه - از ظرفیت آگاهی و اهتمام لازم برای پیشبرد و اجرای پروژه منطقه‌گرایی برخوردار نیستند و در آینده نزدیک نیز نمی‌توان انتظار داشت که این ظرفیت و استعداد تکوین یابد. ❖

پی‌نوشتها:

۱. محمد کردزاده کرمانی، *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۰، ص ۶۶.
۲. همان.
۳. رک: هوشنگ امیراحمدی، «نقش دولت و جامعه مدنی در فرآیند توسعه»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۹۹-۱۰۰، ۹۹.
۴. همان.
۵. علی رهنما و فرهاد نعمانی، «معجزه سکولار، مذهب، سیاست و سیاستهای اقتصادی در ایران»، به نقل از منبع قبل.
۶. رک: لوسین پای و میرون والیز، *توسعه سیاسی بحرانه‌ها و توالیها*، برگردان علی خرمشاد، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰.
۷. رک: محمد حریری اکبری، *مدیریت و توسعه*، تهران: نشر قطره، ۱۳۷۸.
۸. رک: عبدالهادی بروجردی، «اجلاس توسعه همکاریهای ایرانی - عربی»، *ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیلهای*، سال شانزدهم، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۱، شماره ۱۵۸.
۹. رک: *ماهنامه اقتصاد ایران*، سال دوم، شماره شانزدهم، خرداد ۱۳۷۹.
۱۰. رک: محمدمهدی به‌کیش، *اقتصاد ایران در بستر جهانی‌شدن*، تهران: نشر نی، ۱۳۸۰.
۱۱. همان، ص ۳۵۲.
۱۲. همان، ص ۳۷۱.
۱۳. همان، ص ۳۷۴.
۱۴. همان، ص ۳۷۳.
۱۵. همان، ص ۳۷۵.
۱۶. قربان یوسف‌پور، «موانع انتقال تکنولوژی در جهان سوم»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، خرداد و تیرماه ۱۳۷۹، شماره ۱۵۴-۱۵۳.
۱۷. *ماهنامه اقتصاد ایران*، سال چهارم، شماره ۳۹، اردیبهشت ۱۳۸۱.
۱۸. رک: همان.
۱۹. *ماهنامه اقتصاد ایران*، سال سوم، شماره ۲۹، تیر ۱۳۸۰.