نهاد محور یا پروژه محور

بی نیاز، علی

سازمان همکاری اقتصادی موسوم به‏"اکو"از دو جهت‏ از اهمیت بالایی برخوردار است:

و دوم از این جهت که می‏توان به کمک منطقه‏گرایی‏ اقتصادی،چند جانبه گرایی را نیز تشویق و حمایت کرد. در عین حال،اینکه اکو را سازمانی برای شکل‏دهی به‏ نهادهای مشترک و جمعی جهت انجام ساز و کار امور اقتصادی اعضا تلقی کنیم و یا آن را جایگاهی برای‏ تبادل نظر،تعریف و اجرای پاره‏ای پروژه‏های مورد نیاز اعضا و منطقه،محل اختلاف است.

در این نوشتار بر ضرورت پرهیز اعضای اکو از وسوسه تشکیل نهادی مشابه با اتحادیه پولی اروپا،ولو در مراحل ابتدایی آن،تأکید شده است.دلیل این تأکید نیز عدم تقارن ساختار اقتصادی بسیار بالا در میان این‏ کشورهاست و در نهایت حاصل‏ اقتصادی اندک خواهد بود.

در مقابل پیشنهاد این نوشتار آن‏ است که کشورهای عضو به اکو به منزله سازمانی پروژه محور که به‏ هماهنگی در اجرای پروژه‏های‏ جمعی مورد نیاز نطقه می‏پردازد بنگرند و با تقویت روح وحدت و همدلی به تقویت آن همت گمارند. دستمایه این نوشته نیز در مطالب‏ مطرح شده در بیست ویکمین‏ سالگرد تولد سازمان اکو در پاییز گذشته بود که در قالب نشستی‏ تخصصی در دانشکده حقوق و علوم‏ سیاسی دانشگاه تهران با عنوان‏"اکو، عملکرد،چشم‏انداز و چالش‏های‏ رو به رو"از سوی برنامه اوراسیای‏ مرکز مطالعات عالی دانشگاه تهران‏ گرامی داشته شد.در این نشست‏ آقایان خورشید انور،دبیر کل سازمان‏ اکو؛علیرضا شیخ عطار،معاون‏ اقتصادی وزارت امور خارجه و الهه‏ کولایی،استاد دانشگاه تهران و رئیس برنامه اوراسیای دانشگاه‏ تهران به ایراد سخنرانی پرداختند.در این میان البته جای اقتصاددانان برای‏ تحلیل موضوع از ابعاد اقتصادی در این میزگرد تخصصی خالی بود و در برنامه نیز جهت پرسش و پاسخ‏

هم اکنون نفع حاشیه‏ای‏ پیگیری یک سیاست‏ ماهیتا اقتصادی در منطقه جغرافیایی اکو از نفع حاشیه‏ای تعقیب‏ یک برنامه سیاسی به‏ مراتب بیشتر است‏56

پرسش مهمی که اکو هنوز به آن پاسخ روشنی نداده است: نهاد محور یا پروژه محور57

علی بی‏نیاز حضار پیش‏بینی نشده بود.اما برگزاری این نشست‏ فرصتی مغتنم برای دقت در چند موضوع بنیادین‏ ساختاری این نهاد منطقه‏ای به دست داد.خصوصا آنکه‏ هیچ یک از سخنرانان به نکات مورد نظر-تا آنجا که به‏ توصیف ساختار اکو مربوط می‏شود.فارغ از ابهام‏ نپرداختند.این نکات عمدتا حول ساختار نهادی و یا پروژه‏ای اکو،نیاز این سازمان به تنوع روش‏های تامین‏ مالی پروژه‏ها و ضرورت جلب و جذب کمک‏های‏ فنی مورد نیاز پروژه‏ها-خواه از نوع مهندسی آن و یا از نوع مدیریتی و سازمانی آن-دور می‏زد.

نهاد محوری یا پروژه محوری در اکو؟58

اکو سازمانی است که در سال 1364 برای ارتقای سطح‏ زندگی،رفاه فردی و اجتماعی مردم منطقه و توسعه‏ اقتصادی کشورهای عضو جایگزین سازمان پیشین‏ همکاری عمران منطقه‏ای(آر.سی. دی (RCD شد.صرف‏نظر از هر گونه‏ قضاوت ارزشی درباره منطق‏ شکل‏گیری و یا ریشه‏های وابستگی‏ و یا عدم وابستگی سازمان اکنون‏ منحل شده آر.سی.دی،تفاوت این‏ دو سازمان از لحاظ منطق همگرایی‏ اقتصادی امری آشکار است.

در حالی که بنا بود سازمان‏ همکاری عمران منطقه‏ای بر اساس‏ محور بودن امور عمرانی،با ماهیتی‏ پروژه محور (Project-based) تعریف‏ شود و امور زیرساختی فیزیکی را به‏ کمک کشورهای عضو و با مساعدت‏ جمعی آنان،یکی پس از دیگری مورد تعریف و اجرا قرار دهد،هنوز معلوم‏ نیست که آیا سازمان اکو "پروژه محور"است یا"نهاد محور. (lnstitution-based) "این در حالی‏ است که پروژه محور و یا نهاد محور بودن اکو،طبیعتا سبب تفاوت در کارکرد و مأموریت‏های آن خواهد شد.

از این فراتر،ممکن است ادعا شود که سازمان اکو در نتیجه تلاش‏ برخی مسئولان کشورهای کلیدی‏ عضو در سال‏های اخیر بیشتر به‏ سازمانی با کارکرد سیاسی منطقه‏ای‏ تبدیل شده است و از این حیث دیگر نمی‏توان آن را سازمانی مبتنی بر تعاریف خالص‏ اقتصادی دانست.از این رو اساسا در نظر گرفتن‏ طبقه‏بندی پروژه محور و با نهاد محور درباره آن صادق‏ نیست.

به هر حال،صرف‏نظر از بحث درباره این درستی یا نادرستی این فرض و دلایل احتمالی آن،اکنون عقلانی‏ به نظر می‏رسند که به این سازمان از منظری اقتصادی و کمتر سیاسی نگریسته شود.دلیل این امر آن است که‏ مقاصد عمدتا سیاسی از طریق ابزارهای دیگری نیز قابل‏ پیگیری هستند،حال آنکه ابزار دستیابی به هدف‏های‏ اقتصادی در منطقه ما محدودند.به دیگر سخن، هم‏اکنون نفع حاشیه‏ای پیگیری یک سیاست ماهیتا اقتصادی در منطقه جغرافیایی اکو از نفع حاشیه‏ای‏ تعقیب یک برنامه سیاسی به مراتب بیشتر است و بنابراین‏ بهتر است که اکو واقعا یک نهاد منطقه‏ای با رویکرد اقتصادی باقی بماند.

ثانیا همچنان که از عبدالله بداوی،نخست‏وزیر مالزی،نقل است سیاست از هر دری وارد شود،اقتصاد از در دیگر خارج می‏شود.در این سخن درجه‏ای از توضیح‏پذیری و اعتبار وجود دارد،بدین معنی که رعایت‏ اعتبار،پای‏بندی به قول و قرار و سازگاری در اجرا (Credibilityṣcommitment and consistency) در تعریف‏ و پیگیری یک هدف از لوازم موفقیت آن هدف هستند. ثالثا به لحاظ روش‏شناسی وقتی برای یک سازمان‏ کارکردی اقتصادی درنظر گرفته می‏شود،اما در عمل‏ پیگیری هدف‏های سیاسی بدان تحمیل می‏شود، کنشگران آن درمی‏یابند که امکان سواری مجانی در سازمان مزبور وجود دارد.در چنین شرایطی نه تنها روح‏ همکاری سازمانی تدریجا کم‏رنگ می‏شود،بلکه‏ تمایلات سودجویانه مبتنی بر اصل سواری مجانی در میان کنشگران سازمان رواج خواهد یافت.روشن‏ است که یک سازمان اقتصادی برای تقویت و حفظ کارآمدی خود باید ساز و کارهایی را ایجاد کند که به‏ طریق سیستمی مانع رشد و نمو سواری مجانی شوند. با نگاهی به داده‏های اقتصادی-اجتماعی ده کشور عضو سازمان اکو درمی‏یابیم که این سازمان نمی‏تواند سازمانی نهاد محور تلقی شود که در آن کشورهای عضو اهتمام کامل خود را به خلق نهادهای مشترک جهت تکفل‏ امور خود در زمینه‏های مختلف مصروف می‏دارند.به‏ این ترتیب،مقایسه بین سازمان اکو و اتحادیه پولی اروپا حتی اگر اکو را در مراحل اولیه فرآیند همگرایی هم‏ تصور کنیم،مقایسه‏ای نابرابر است.خصوصا که‏ دولتمردان کشورهای عضو اکو فاقد اراده قاطع سیاسی‏ برای چنین همگرایی هستند.در واقع از نگاه همگرایانه‏

از نگاه همگرایانه‏ اقتصادی،کشورهای‏ عضو اکو به لحاظ ساختاری تقارن آشکاری‏ با یکدیگر ندارند59

اقتصادی،کشورهای عضو اکو به لحاظ ساختاری تقارن‏ آشکاری با یکدیگر ندارند.برای مثال،در حالی که‏ کشورهای استقلال یافته عضو اتحاد شوروی پیشین، حیات خلوت امنیتی روسیه به حساب می‏آیند،در فکر ادامه همراهی با آن کشور هستند و یا با چالش رهایی از سایه سنگین آن به کمک آمریکا و دیگران نیازمندند،به‏ طور همزمان ترکیه رویکرد الحاق به اتحادیه پولی اروپا را در پیش گرفته و برای انجام آن شتابان در تکاپو و حرکت است.افغانستان نیز تحت اداره مستقیم و یا غیرمستقیم آمریکا به سر می‏برد.پاکستان هم جزیی از آسیای غربی در قاره آسیا به حساب می‏آید.این کشور هم‏اکنون از نظر تکنیکی به ژاپن نزدیک شده است و به‏ لحاظ سیاسی همچنان هم‏پیمان آمریکا خواهد ماند.

از سوی دیگر،جمهوری اسلامی ایارن،به عنوان‏ کشوری با ویژگی‏های سیاسی کاملا متفاوت،در اندیشه‏ رهبری منطقه از طریق عمدتا رویارویی با سیاست‏های‏ منطقه‏ای آمریکا و همراهی مشروط با روسیه و چین‏ است.چنین نگاه‏های نامتقارن نشان می‏دهد که در مجموعه‏ای مانند اکو نمی‏توان انتظار داشت نهادهای‏ مشترک سیاسی-اقتصادی شکل بگیرند و به یک اتحادیه‏ پولی از نوع اتحادیه پولی اروپایی متحول شوند.

البته روشن سات که وقتی سخن از ضرورت پرهیز از نگاه نهاد محور به اکو به میان می‏آید،بدین معنی نیست‏ که ایران باید به دلیل فقدان تقارن‏های ساختاری در میان‏ همسایگان،خود را از چنین گزینه‏ای محروم کند. برعکس،سخن در این است که منطقه‏گرایی اقتصادی‏ ایران،از نوع نهاد محورانه آن،در نقطه دیگری به غیر از حیت جغرافیایی اکو قرار دارد و این موضوع خود گفتاری مستقل را می‏طلبد.

اما نگاه پروژه محور به سازمان اکو،یعنی همان نگاهی‏ که بر تعریف و تکوین سازمان عمران منطقه‏ای پیشین‏ حاکم بود،نگاهی درست و عقلانی است و از همین رو کشورهای عضو اکو،و نیز جمهوری اسلامی ایران،باید برای تدقیق و تقویت آن بکوشند.

مزیت نگاه پروژه محور نسبت به نگاه نهاد محور در خصوص سازمان همکاری اقتصادی اکو این است‏ که این نگاه بر فرض وفور شرایط و در آینده البته نه چندان‏ نزدیک به شرط آنکه شاخص‏های اقتصادی-اجتماعی‏ کشورهای عضو نوعی از همگرایی را در عمل تجربه‏ نمایند،قادر است کشورهای عضو را آماده سازد تا به‏ تدریج نهادهای مشترک سازمانی خود را تامین نموده و همگرایی سازمانی را نیز تجربه نمایند.اما این فرآیند لزوما نمی‏تواند به نحو معکوس پیموده شود.یعنی در شرایطی که کشورهای عضو از حیث سیستم انتظارات‏ هر یک نگاه‏های متفاوتی را برای خود مطلوب شمرده‏ و از عدم تقارن ساختاری نیز رنج می‏برند،نمی‏توان‏ انتظار داشت که به صرف تعریف یک سازمان نهاد- محور بتوانند به لحاظ سازمانی پروژه‏هایی مطلوب و مفید را به کمک یکدیگر تعریف نموده و مورد پیگیری‏ و تحقق قرار دهند.

مزیت نسبی اقتصادی به عنوان محور همگرایی در اکو60

حال اگر بناست سازمان همکاری اقتصادی اکو ماهیتی پروژه محور داشته باشد،این سئوال مطرح‏ می‏شود که این همکاری حول چه پروژه‏های عقلانی‏ می‏تواند صورت پذیرد.منطق اقتصادی پاسخ این سئوال‏ را به کمک اصل رعایت مزیت‏های نسبی اقتصادی‏ کشورهای عضو و شرایطی که جغرافیای سیاسی دیکته‏ می‏کند،داده است.برای مثال،در حالی که برخی‏ کشورهای عضو اکو از دسترسی به راه آبی محروم و برخی دیگر از آن برخوردارند و در موقعیت چهار راه‏ مواصلاتی قرار دارند،تمرکز بر پروژه‏های حمل و نقل، اعم از جاده‏ای،ریلی،و هوایی می‏تواند یک زمینه مزیت‏ نسبی اقتصادی گروه را تشکیل دهد و سرمایه‏گذاری‏ حول آن را سودآور و مفید کند.

سئوال دیگر این سات که اگر کشورهای عضو به این‏ نتیجه برسند که می‏توانند براساس منطق مزیت نسبی‏ در بیش از یک زمینه فعالیت مشترک داشته باشند،آیا عقلانی است که به طور همزمان فعالیت خود را بر همه‏ این زمینه‏های کشف شده متمرکز نمایند و یا اینکه بهتر است به تدریج و یکی پس از دیگری به کار در این‏ زمینه‏ها بپردازند؟روشن است که فعالیت همزمان در چند فعالیت مختلف،گاه به دلیل عدم دسترسی کافی به‏ منابع مالی مورد نیاز،به روح همکاری آسیب می‏زند و چه بسا پیشرفت فیزیکی کارها را کند می‏کند.این همان‏ نکته‏ای است که در سخنرانی خورشید انور نیز بدان‏ اشاره شد.مشکل کشورهای در حال توسعه این است‏ که آنان گاه،به طور همزمان،چندین تفاهم‏نامه اقتصادی‏ را امضا می‏کنند،اما این تفاهم‏نامه‏ها را بی‏آنکه اقدامی‏ درباره‏شان انجام دهند،رها می‏کنند.یا اینکه سطح هدف‏ اقتصادی یک تفاهم‏نامه را چنان در نظر می‏گیرند که‏ اجرایی شدن کار نیازمند دسترسی به منابعی فراتر از آنچه در اختیار است می‏شود.

مسلم اینکه کشورهای عضو باید از طریق همفکری‏ نسبت به یافتن ساز و کارهای تامین مالی پروژه‏ها،خواه‏ از طریق تلفیق منابع مالی و یا از طریق مشارکت با کشورها و گروه‏بندی‏های اقتصادی ثالث و یا بانک‏های‏ تخصصی منطقه‏ای و بین‏المللی،اقدام کنند.آزاد کردن‏ گروه‏بندی اکو از الزامات سازمانی و نهادی و نگاه‏ پروژه محور به آن سبب می‏شود که کشورهای عضو و نیز گروه در کلیت خود بتواند با آزادی بیشتری از حداکثر منابع خارجی و نیز نوآوری و ابداع در روش‏های تامین‏ مالی و غیر آن استفاده کند،بدون آنکه بار سیاسی چندان‏ بزرگی را تحمل کند.

طبیعی است که چنانکه برخی کشورهای عضو انتظاراتی سیاسی را از عضویت در سازمان اکو داشته‏ باشند،کشورهای دیگری از گروه نیز حاضر خواهند شد،ولو به بهای آسیب دیدن روح جمعی،به آنان‏ بپیوندند،از یک عضو فعال و خلاق به یک عضو مصرف کننده و جمع کننده رانت‏های گروهی تبدیل‏ شوند.از سوی دیگر،کشور یا کشورهایی که در پی‏ استفاده سیاسی از گروه‏بندی فوق هستند احتملا به‏ ناصواب به توجیه مردم خود می‏پردازند و در کوتاه مدت‏ بیش از حد سهمیه فردی خود در جهت پیشبرد امور گروه هزینه می‏کنند.زیرا این سرمایه‏گذاری،در بلند مدت سود بیشتری را عاید آن‏ها خواهد کرد.

جایگاه کمک‏های فنی در کنار تامین منابع مالی پروژه‏ها در سازمان‏61

مشکل دیگری که علاوه بر مشکل تامین مالی‏ پروژه‏ها در یک جمع کشوری مانند سازمان همکاری‏ اقتصادی اکو متصور است فقدان کمک‏های فنی مورد نیاز جهت تعریف پروژه‏ها و پیشبرد درست آن‏هاست. واقعیت این است که برای کشورهای در حال توسعه، برخورداری از بصیرت لازم برای پیشبرد درست یک‏ امر،کمتر از اهمیت دسترسی به منابع مالی لازم برای‏ تحقق آن نیست.روشن است که اگر یک گروه‏بندی‏ برای خود هدفی نهاد محور را ترسیم نماید،احتمال اینکه‏

ایران،به عنوان کشوری‏ با ویژگی‏های سیاسی‏ کاملا متفاوت،در ندیشه‏ رهبری منطقه از طریق‏ عمدتا رویارویی با سیاست‏های منطقه‏ای‏ آمریکا و همراهی مشروط با روسیه و چین است‏62

تا حدی خود را از دریافت کمک‏های فنی در خارج از مجموعه محروم کند و یا بی‏نیاز جلوه دهد بیشتر از حالتی است که گروه به صورت پروژه محور تعریف شده‏ باشد.به عبارت دیگر در یک مجموعه پروژه محور باید به مراتب محدودیت‏های کمتری را به لحاظ پرستیژی‏ در جهت بهره‏برداری از کمک‏های فنی خارج از مجموعه-آنجا که ضرورت می‏یابد-در مقابل گروه قرار داد.

در اهمیت دسترسی کشورهای جنوب به کمک‏های‏ فنی همین بس که تمایزی آشکار بین همکاری‏های‏

اما نگاه پروژه محور به سازمان اکو،یعنی‏ همان نگاهی که بر تعریف و تکوین‏ سازمان عمران‏ منطقه‏ای پیشین حاکم‏ بود،نگاهی درست و عقلانی است‏63

جنوب-جنوب در دو دهه اخیر و نیز این همکاری‏ها در دهه‏های پیشین و بعد از جنگ دوم جهانی وجود دارد. در واقع در حالی که همکاری‏های جنوب-جنوب در قبل از یک دهه پیش با روحیه بدبینی نسبت به کار مشترک‏ با کشورهای شمال آمیخته بود و این کشورها به دلیل‏ بدگمانی سیاسی نسبت به ماهیت کمک‏های فنی و مالی‏ کشورهای شمال تا حدی خود را از این کمک‏ها بی‏نیاز می‏دیدند،از دهه 1990،نه تنها همکاری‏های شمال- جنوب بار دیگر مطرح شد،بلکه به تدریج کشورهای‏ شمال متقاعد شدند که باید کمک‏های فنی و مالی خود را در اختیار همکاری‏های جنوب-جنوب قرار دهند. کشورهای جنوب نیز پذیرفتند که نمی‏توانند بدون‏ کمک‏های فنی کشورهای شمال،گروه‏بندی‏های موفق‏ و به لحاظ اقتصادی نتیجه بخشی را پی‏ریزی کنند.

نمونه‏ای از این اقدامات را می‏توان در کمک‏های فنی‏ و مالی ژاپن به مالزی جهت اقدام در چارچوب‏ همکاری‏های کشورهای جنوب جست و جو کرد. توضیح بیشتر اینکه به تازگی از سوی برنامه کمک‏های‏ فنی ژاپن (Jica) که وابسته به موسسه کمک‏های‏ توسعه‏ای ژاپن (ODA) است پروژه‏هایی بین ژاپن و مالزی در چارچوب همکاری‏های جنوب-جنوب‏ تعریف و پیگیری شده است(برای مثال با هزینه پنجاه- پنجاه).به این ترتیب،مالزی 50 درصد هزینه تربیت‏ تعدادی از کارمندان سودانی را در چارچوب برنامه‏ ظرفیت‏سازی اقتصادی در کشورهای عضو سازمان‏ OlC تقبل کرده و ژاپن نیز 50 درصد دیگر از هزینه را بر عهده گرفته است.

جالب است بدانیم که این آموزش در مالزی صورت‏ می‏گیرد،زیرا حضور سودانی‏ها در ژاپن و سودان،ممکن است‏ از حس اعتماد به نفس سودانی‏ها بکاهد،در حالی که‏ این امر در مالزی کمتر اتفاق می‏افتد،مالزیای‏ها نیز از این که پرستیژ و نفوذ سیاسی و اقتصادی‏شان در سودان‏ افزایش یابد،استقبال می‏کنند.

آنچه مسلم است در شرایط حاضر کمتر می‏توان به‏ همکاری‏های جنوب-جنوب،که در آن به مشارکت‏ فنی کشورهای گروه شمال توجه نشده،امیدوار بود. حتی در اقتصاد نسبتا پیشرفته‏ای به لحاظ بنیه مهندسی‏ و خدمات فنی مهندسی مانند ایران،هنوز به نظر می‏رسد کمک‏های فنی از نوع نرم‏افزاری و از آن نوع که سازمان‏ را در طراحی اهداف و پیگیری موفقیت‏آمیز آنها یاری‏ می‏رساند،به حد کفایت وجود ندارد.شاید ضرورت‏ طرح نیاز حرکت به سوی یک جنبش نرم‏افزاری نیز بی‏ارتباط با مفاد این گفتمان نباشد.