

آینده‌نگاری موقعیت راهبردی ایران در منطقه و جهان: حکمرانی در فضای رقابت جهانی و چشم انداز آن



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی آینده‌نگری و فناوری‌های نو
گزارش شماره ۱۲۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	آینده‌نگاری موقعیت راهبردی ایران در منطقه و جهان: حکمرانی در فضای رقابت جهانی و چشم‌انداز آن
کد شناسه	۹۸-۱۱-۱۰۱۰۲
گروه پژوهشی	آینده‌نگری و فناوری‌های نو
پدیدآورنده	سیدرحیم تیموری
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	شهریور ۱۳۹۸
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند - پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی	۹
مقدمه	۱
۱- مفاهیم و مفروضات بنیادین	۳
۲- روندهای موثر بر حکمرانی تا افق ۱۴۲۴ آمایش سرزمین	۵
روند ۱: چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده: گذار از الگوی حکمرانی مکان مند، واحد و سازمان یافته	۵
روند ۲: اندازه دولت و سمت و سوی آن	۱۶
روند ۳: سیر تحول دموکراسی و مناسبات دولت و مردم در ایران	۲۰
روند ۴: چالش های حکمرانی در تنگنای منطقه ای	۲۳
روند ۵: حکمرانی در عصر نوظهور رقابت بین المللی	۲۵
جمع بندی	۳۴
منابع	۳۹

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: خلاصه دیدگاه مجمع جهانی اقتصاد درباره حکمرانی: چشم‌انداز ۲۰۵۰.....	۱۲
جدول ۲: خلاصه دیدگاه مرکز دلویت درباره حکمرانی: چشم‌انداز ۲۰۲۰.....	۱۳
جدول ۳: دیدگاه UNDP درباره قابلیت‌های مورد نیاز آینده‌نگاری؛ با تأکید بر چالش‌های حاکمیت در قرن بیست‌ویکم.....	۱۴
جدول ۴: دیدگاه مؤسسه مشاوره استراتژیک KPMG درباره تغییرات حکمرانی: چشم‌انداز ۲۰۳۰.....	۱۴
جدول ۵: مقایسه اندازه دولت مرکزی در میان کشورهای منتخب (۲۰۱۶-۱۹۷۵).....	۱۹
جدول ۶: دیدگاه مؤسسه سیترا، درباره فشار در جهت دمکراتیزاسیون: چشم‌انداز ۲۰۵۰.....	۲۱
جدول ۷: استراتژی‌های بنیادی رقابت.....	۳۰
جدول ۸: ابزارهای رقابت.....	۳۰
جدول ۹: مقایسه ساختارهای رقابت.....	۳۲
جدول ۱۰: وضعیت متغیرها در تشدید و تعدیل رقابت.....	۳۲
جدول ۱۱: ماتریس SWOT از فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط قوت و نقاط ضعف حکمرانی در آینده.....	۳۶

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۸	نمودار ۱: چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده: گذار از حکمرانی الگوی مکان‌مند، واحد و سازمان.....
۱۸	نمودار ۲: مقایسه اندازه دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی در ایران.....
۱۹	نمودار ۳: اندازه نسبی اقتصادهای G7 و E7 در ۲۰۱۶ و ۲۰۵۰.....
۲۲	نمودار ۴: تعداد کشورهایی که با عنوان «آزاد» رتبه‌بندی شده‌اند.....
۲۴	نمودار ۵: کریدور زمینی ایران.....
۲۴	نمودار ۶: تعیین استراتژی در قبال موقعیت‌یابی منطقه‌ای ایران.....
۲۵	نمودار ۷: کشورهای مورد تأکید در عصر نوظهور رقابت بین‌المللی.....
۲۶	نمودار ۸: نمودار زمانی عصر رقابتی.....
۳۳	نمودار ۹: نقشه رقابت جهانی دولت‌ها: چشم‌انداز ۲۰۵۰.....
۳۶	نمودار ۱۰: زمینه‌های چهارگانه به عنوان ضرورت‌های حکمرانی آینده.....

خلاصه مدیریتی

ساماندهی فعالیت توسعه‌ای انسان در فضا (آمایش سرزمین) نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت برای توزیع بهینه جمعیت و فعالیت متناسب با بنیان‌های جغرافیایی به منظور افزایش رفاه و توسعه جامعه بوده و هدف نهایی آن تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا است. چنین کارکردی از یک دولت که قادر به اعمال حکمرانی در ظرف سرزمینی است، برمی‌آید. به این ترتیب، کارکرد اصلی سند آمایش که پیکره‌بندی فضایی فعالیت‌های توسعه‌ای متناسب با منطق اعمال قدرت در سرزمین است، بدون درک نگرش‌های جدید در مفهوم و رویه حکمرانی قابل فهم نیست. این پرسش محوری مطرح است که تغییرات بنیادین در حکمرانی متناسب با روندهای جهانی و با توجه به اهمیت آینده‌نگاری موقعیت راهبردی کشور، چه مختصاتی دارد که باید در بازتعریف توسعه و پیکره‌بندی فضایی جدید لحاظ شود؟

بخش‌های ۱ تا ۵ این گزارش برای پاسخ به پرسش بالا تدوین شده است. در بخش نخست و با هدف بیان چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده، گذار از حکمرانی الگوی مکان‌مند، واحد و سازمان‌یافته مورد تأکید قرار گرفته است. در بخش دوم و ذیل عنوان اندازه دولت و سمت‌وسوی آن، نمودار اندازه دولت در ایران در ۴۰ سال اخیر مطرح شده است. در بخش سوم، به سیر تحول دموکراسی و مناسبات دولت-مردم پرداخته و بر این مسئله تأکید می‌شود که به غیر از دولت‌های خاورمیانه در بیشتر دولت‌های توسعه‌گرا از جمله کره جنوبی، ترکیه، مالزی و غیره نیز نهادهای جامعه مدنی اساساً دولت‌ساخته و متأثر از حاکمیت مرکزی بوده‌اند. در بخش چهارم و ذیل عنوان چالش‌های حکمرانی در تنگنای منطقه‌ای درصدد پاسخ به این پرسش هستیم که ساختارهای سیاسی موجود در خاورمیانه و تعامل آن با قدرت‌های بزرگ، چه تأثیری بر روند توسعه‌گرایی سیاسی و اقتصادی کشورهای منطقه از جمله ایران در نظام اقتصاد سیاسی جهانی دارند؟ در بخش پنجم، به مسئله حکمرانی و عصر نوظهور رقابت بین‌المللی با این پیش‌فرض پرداخته شد که برنامه‌ریزی توسعه بدون در نظر گرفتن تغییرات رقابت جهانی و منتزع از رقابت بینادولتی قابل تعریف نیست و در متن همین رقابت بینادولتی است که انگاره «توسعه» مطرح شده است. حتی می‌توان اذعان کرد تغییرات جدید در برنامه‌ریزی توسعه دولت‌محور به سمت الگوهای چندبعدی‌نگر و مشارکتی، یکی از خاستگاه‌های اصلی خود را در روند نوظهور در رقابت جهانی می‌یابد که الگوی مناسبات بین دولت‌ها و کارکرد آن‌ها را در حکمرانی بر جوامع خود از اساس تغییر داده است. اکثر متون مورد بررسی در این گزارش، کلان‌روندها و ضرورت‌های حکمرانی در جهان و منطقه کنشگری ایران را تا سال ۲۰۵۰ مدنظر دارند. سرانجام با قرار دادن این پنج بخش در کنار یکدیگر، به تصویر نهایی خود از حکمرانی آینده رسیدیم که موقعیت راهبردی ایران در منطقه و جهان را پیش‌فرض دارد و آگاهی از آن برای طراحان سند آمایش ملی بایسته است. این تصویر بر کنش متقابل چهار فیلد یا زمینه سیاست، اقتصاد، دانش و رسانه به‌عنوان ضرورت‌های حکمرانی آینده تأکید دارد. همچنین در انتهای گزارش، یک ماتریس SWOT از آینده حکمرانی با توجه به دیدگاه‌های مندرج در بخش‌های ۱ تا ۵ ارائه شده است.

مقدمه

گزارش حاضر یک بند از سلسله گزارش‌های آینده‌نگاری موقعیت راهبردی ایران در منطقه و جهان است که در قالب گزارش‌های فرابخشی مستقل، از اجرای متشکله سند آمایش سرزمین برای پیکره‌بندی سازمان فضایی کشور در افق ۱۴۲۴ خواهد بود. از آنجاکه سند آمایش دغدغه بهبود سازمان فضایی کشور را متناسب با تحولات آینده دارد، هدف انجام گزارش‌های فرابخشی مستقل از جمله سلسله گزارش‌های آینده‌نگاری (۱) استفاده از آن‌ها به‌عنوان ورودی مطالعات بخشی و (۲) کاربرد آن‌ها به‌عنوان الزامات تحقق سند آمایش است.

یکی از حوزه‌های مهم تحولات معطوف به آینده، تغییرات در خود دولت و ضرورت اعمال تدابیر حاکمیتی در سرزمین، متناسب با آن است. تدابیر حاکمیتی مقوله‌ای وسیع، چندوجهی و محل چالش است و حدود و ثغور آن، سایر نهادهای اجرایی - حاکمیتی کشور مانند نظام بانکی، سیستم قضایی و غیره را دربر می‌گیرد. در این گزارش، مقصود از تدابیر حاکمیتی، اعمال حکمرانی^۱ از سوی دولت در یک پهنه سرزمینی مشخص است و تدابیر معطوف به سایر نهادهای اجرایی - حاکمیتی کشور مدنظر نیست.

بدون شک آینده‌نگاری موقعیت راهبردی ایران بدون در نظر گرفتن فضای رقابتی جهانی شده و تأثیر آن بر دولت و رویکردهای حکمرانی در دهه‌های اخیر، امکان‌پذیر نیست. در فضای جهانی شده که عصر فراتر رفتن از سرزمین‌های ملی است و انسان‌ها برحسب توانمندی‌های اطلاعاتی، از حاشیه خارج شده و به متن جهانی شدن وارد و تکثرگرایی زمینه بیشتری پیدا می‌کند، دولت‌ها از شکل سرزمینی و محدود به یک موقعیت ژئوپلیتیکی خاص و ثابت خارج شده و الگوهای رفتاری آن‌ها نیز، فقط تابع وضعیت سرزمینی مشخص به لحاظ فیزیکی نیست. روندهای متأخر جهانی با نظم‌دهی مجدد به زمان و مکان، سرزمینی بودن روابط سنتی را تغییر می‌دهد و دیگر لازم نیست ساختارهای اقتدار با بازیگران سرزمینی گره خورده باشند. دولت ملی، ابزار مؤثری برای حکمرانی بر قلمرو خاص است و جهانی‌شدن به‌عنوان فرایندی متکی به قلمرو فراملی که دولت سرزمینی را با چالش روبه‌رو می‌کند، چشم‌اندازهای متنوعی را پیش‌روی حاکمیت قرار خواهد داد.

دامنه تغییرات بنیادین فوق به حدی است که اگر صورت و ماهیت دولت معاصر را با دولت افق آمایش کاملاً متمایز نکند، احتمالاً وظایف و کارکردهای حاکمیتی آن از جمله کارکرد توسعه‌ای را از اساس تغییر خواهد داد. در اینجا مشخصاً باید به ضرورت بازتعریف توسعه و برنامه‌ریزی آن با توجه به ضرورت پیکره‌بندی فضایی^۲ جدید در یک دنیای جهانی‌شده اشاره کرد که از ضرورت سامان‌بخشی و ترمیم فضایی^۳ فعالیت‌های مکان‌مند و نمادین، بر مبنای منطق سرزمینی و منطق سرمایه‌دارانه اعمال قدرت برمی‌آید. به این ترتیب، کارکرد اصلی

-
1. Governance
 2. Spatial configuration
 3. Spatial fix

سند آمایش که پیکره‌بندی فضایی فعالیت‌های توسعه‌ای متناسب با منطق اعمال قدرت در سرزمین است، بدون درک تغییرات جدید در مفهوم و رویه حکمرانی قابل فهم نیست. هدف گزارش، فهم تغییرات متنوع و چشم‌اندازهای بدیل پیش‌روی حکمرانی است که در نظر گرفتن آن‌ها نه تنها در آینده‌نگری موقعیت راهبردی ایران مهم است، بلکه می‌تواند یکی از پیش‌نیازهای مهم پیکره‌بندی فضایی فعالیت‌های توسعه‌ای در سند آمایش باشد. در این گزارش که روندهای حکمرانی را تا افق ۱۴۲۴ و از طریق بررسی دیدگاه نهادهای بین‌المللی و مرجع در این حوزه طبقه‌بندی می‌کند، بر موارد زیر هدف‌گذاری خواهد شد:

- (۱) چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده: گذار از حکمرانی الگوی مکان‌مند، واحد و سازمان‌یافته؛
- (۲) اندازه دولت و سمت‌وسوی آن؛
- (۳) سیر تحول دموکراسی و مناسبات دولت-مردم در ایران؛
- (۴) چالش‌های حکمرانی در تنگنای منطقه‌ای؛
- (۵) حکمرانی در عصر نوظهور رقابت بین‌المللی.

۱- مفاهیم و مفروضات بنیادین

گزارش پیش‌رو بر چند پیش‌فرض بنیادین ابتناء یافته که در ترکیب با یکدیگر، این گزارش را که هدف اصلی آن آینده‌نگاری موقعیت راهبردی ایران با توجه به تغییرات حکمرانی در فضای رقابتی جهانی شده است، صورت‌بندی می‌کنند:

نخست، حکمرانی به‌عنوان روش پیاده‌سازی قدرت در نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها برای مدیریت کلیه مناسبات کشور، قابل تعریف است. در این گزارش به مقوله حکمرانی در سطح سرزمین پرداخته خواهد شد و وارد مجادلات مفهومی و تجربی پیرامون حکمرانی جهانی نخواهیم شد (هلد، ۱۹۹۵)، هرچند به آن اشاره مختصر خواهد شد؛ یعنی به‌رغم چالش در حاکمیت کشورها در عصر رقابتی جهانی شده و شکل‌گیری نظام‌های فضایی که موجب تغییرات اساسی در مفهوم و راهبردهای آمایش سرزمین است، هنوز به تبیین آن سنخ از حکمرانی پایبند هستیم که در گستره یک قلمرو مشخص اعمال می‌شود.

دوم، حکمرانی می‌تواند متمرکز بر گستره وسیعی، از دولت‌ها گرفته تا سازمان‌های رسمی و غیررسمی باشد؛ و از طریق گستره وسیعی از ابزارها شامل قوانین، هنجارها یا قدرت پیاده شود. در این گزارش، تمرکز بر دولت بوده و دولت سرزمینی ابزار اصلی اعمال حکمرانی در یک قلمرو مشخص است. مطابق تعریف وبر دولت سرزمینی «یک تجمع اجباری با مبنایی جغرافیایی، حق انحصاری کنترل وسایل اداری (مالی و نظامی) حکومت و نیز کاربرد مشروع زور در یک قلمرو معین» را دارد (نش، ۱۳۸۸). ویژگی‌های دولت سرزمینی، به‌عنوان یک سنخ آرمانی را می‌توان با ویژگی‌های روابط اجتماعی بسترمند؛ کارگزاری ملی؛ سرمایه‌داری سازمان‌یافته؛ بوروکراسی مدرن و حاکمیت واحد مشخص کرد (جلایی‌پور و تیموری، ۱۳۹۲).

سوم، متأثر از رقابت بینادولتی و جهانی شدن، دولت سرزمینی دیگر کاملاً منطبق با ویژگی‌های کلاسیک فوق نیست و تغییراتی را که این پدیده در طول هزاره سوم به خود دیده، باید جدی گرفت. به‌طوری که می‌توان از تشکیل دولت پاسا سرزمینی با ویژگی‌هایی چون روابط اجتماعی بسترزدایی شده، کارگزاری محلی و فراملی، سرمایه‌داری سیال، بوروکراسی‌زدایی و حاکمیت متداخل مشترک سخن گفت. سنخ‌سازی از دولت پاسا سرزمینی به معنی سرزمین‌زدایی از حکمرانی یک دولت نیست، بلکه برای روشن شدن تصویر تغییرات و چالش‌های مداوم پیش‌روی حاکمیت دولت‌هاست.

چهارم، این گزارش بر مسیرهای جدید حکمرانی با توجه به ویژگی‌های متمایز عصر نوظهور رقابت بین‌المللی متمرکز است. نقطه کانونی رقابت، رابطه بین طراح نظم مستقر بین‌الدولی (آمریکا) و رقبای پیشگام و تجدیدنظرطلب در هژمونی آمریکا در مسائل جهانی (چین و روسیه) و مسائل منطقه‌ای (ایران) است. رقابت کنونی که بر جاه‌طلبی یا سوداگری در پایگاه قدرت، رونق اقتصادی، مزیت تکنولوژیکی و نفوذ منطقه‌ای متمرکز است، با ضرورت‌های حکمرانی درهم‌تنیده است.

پنجم، زمینه‌ها و ضرورت‌های حکمرانی آینده مبتنی بر یک منظومه چهاروجهی است که بر مقوله‌های اصلی تأثیرگذار بر حکمرانی کشور ناظر است؛ از جمله، اهمیت رسانه (نوآوری‌های رسانه‌ای - اجتماعی، روندهای

رسانه‌ای ... در تغییر پارادایم حاکمیت، اهمیت دانش در گذارهای حکمرانی، اهمیت حوزه اقتصاد (اصناف، شرکت‌ها و نهادهای ملی و فراملی) در سیاستگذاری حاکمیتی و اهمیت حوزه سیاست در اعمال حاکمیت و قدرت بر سرزمین.

پیش‌فرض‌های ذکرشده به ما کمک می‌کند برخی از روندهای حکمرانی را تا افق ۱۴۲۴ و از طریق بررسی دیدگاه نهادهای بین‌المللی و مرجع طبقه‌بندی کرده و دیدگاه‌های برخی مؤسسات مرجع را درباره موارد هدف‌گذاری شده در این گزارش، تبیین کنیم.

۲- روندهای مؤثر بر حکمرانی تا افق ۱۴۲۴ آمایش سرزمین

روند ۱: چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده: گذار از الگوی حکمرانی مکان‌مند، واحد

و سازمان یافته

صاحب‌نظران علم سیاست هنگامی که از عناصر تشکیل‌دهنده دولت به مفهوم وستفالیایی آن سخن می‌رانند، درباره سرزمین می‌گویند. سرزمین فضایی جغرافیایی است که با مرزهای معینی محدود گشته و در آن قدرت و حاکمیت دولت اعمال می‌شود؛ یا دولت از نظر جغرافیایی در سرزمین مشخصی واقع است و بر آن حکمرانی می‌کند؛ یا جامعه سیاسی دارای چارچوب مکانی است. اما در عصر جهانی شدن^۱ که عصر بی‌سرزمینی و فراناحیه‌ای بودن است و انسان‌ها برحسب توانمندی‌های اطلاعاتی، از حاشیه خارج شده و به متن جهانی شدن وارد و به همان نسبت، تکثرگرایی افزایش می‌یابد؛ دولت از شکل سرزمینی و محدود به یک موقعیت ژئوپلیتیکی خاص و ثابت خارج شده و بسیاری از الگوهای رفتاری آن، دیگر تابع وضعیت سرزمینی مشخص به لحاظ فیزیکی نیست. به تعبیر دیگر، جهانی شدن با نظم‌دهی مجدد به زمان و مکان، سرزمینی بودن روابط بین‌الملل مرسوم را تغییر داده و در این صورت، ارتباطات ساختارهای اقتدار بین بازیگران سرزمینی را تغییر می‌دهد؛ زیرا قدرت فناورانه ارتباطی با نزدیک کردن فاصله‌ها و کوتاه کردن زمان و دگرگون نمودن طبیعت ارتباطات و معاملات، جغرافیا را تغییر می‌دهد و جهان بی‌مرزی را پدیدار می‌کند.

مراد از جهانی شدن در عرصه حکمرانی، مجموعه فرایندهای پیچیده‌ای است که به موجب آن دولت‌های ملی به نحو فزاینده‌ای به یکدیگر وابسته و مرتبط می‌شوند و همین وابستگی مشکلاتی را برای حاکمیت ملی فراهم می‌آورد (بشیریه، ۱۳۸۲: ۶۵۴-۶۴۹). در اینجا جهانی شدن با مفهوم جامعه نیز ربط پیدا می‌کند؛ به این معنا که آیا جهانی شدن تصور اساسی جامعه‌شناختی را در مورد جامعه، یعنی مجموعه به هم پیوسته‌ای از ساختارها و کردارها که به وسیله دولت-ملت اداره می‌شود، زیر سؤال می‌برد؟ آیا جهانی شدن به معنی پایان اقتدار «دولت سرزمینی» و پیدایی نظمی جدید در مناسبات جهانی میان ملت‌ها است؟ آیا در عصر یکپارچگی جهانی باز می‌توان از دولت-ملت به عنوان تنها و مناسب‌ترین واحد سیاسی اعمال حکمرانی سخن گفت؟

جهانی شدن از یک سو، یک چارچوب مفهومی برای تبیین واقعیت‌های جاری جهان است و از سوی دیگر، مبین نوعی جهان‌بینی و اندیشیدن درباره جهان به عنوان یک منظومه کلان و به هم پیوسته است (کاظمی، ۱۳۸۰: ۵۴). این فرایند علاوه بر اقتصاد، سایر عرصه‌های حیات اجتماعی از جمله سیاست و فرهنگ را درنوردیده و بر نهادهای اجتماعی از جمله دولت-ملت‌ها تأثیر نهاده است. هرچند برای مفهوم جهانی شدن معانی و تعاریف مختلفی ارائه شده، اما بیشتر محققان بر یک تعریف آن اتفاق نظر دارند و آن درهم‌تنیدگی و پیوند بیشتر^۲ و غیرسرزمینی شدن^۳ - به سبب گسترش تعاملات بین‌المللی - است. جریان سرمایه، کالا، خدمات، سرمایه‌گذاری، اطلاعات، فناوری، تحرک و مهاجرت انسانی به شدت گسترش یافته و موجب درهم‌تنیدگی جوامع و کم‌اهمیت

1. Globalization

2. Greater Inter-Connectedness

3. De-Territorialization

شدن مرزهای سرزمینی شده که این مهم، مهم‌ترین ویژگی دوران جدید در تاریخ بشر محسوب می‌شود (واترز، ۱۳۷۹؛ هلد و مک گرو، ۲۰۰۷).

مهم‌ترین ویژگی جهانی‌شدن این است که مفهوم زمان و مکان و به عبارت دیگر، مفهوم سرزمینی بودن [دولت] را تغییر داده است. همان‌گونه که شولت بیان داشته، می‌توان سه مفهوم‌بندی گوناگون از جهانی‌شدن، یعنی مناسبات بین مرزی،^۱ مناسبات مرز باز^۲ و مناسبات فرامرزی^۳ را ارائه داد و تنها در مفهوم‌بندی سوم است که مناسبات جهانی صرفاً پیوندهایی در فاصله دور میان سرزمین‌ها نیست؛ بلکه شرایطی بدون فاصله و نسبتاً مجزا از مکانی خاص است (شولت، ۱۹۹۷: ۴۳۱-۴۳۰، در: حاجی یوسفی ۱۳۸۸: ۲۰-۱۸). به عبارت دیگر، جهانی‌شدن به یک معنا با غیرسرزمینی‌شدن، مکان‌زدایی،^۴ سیال‌شدن سرمایه، تمرکززدایی از ساختار، منابع و عناصر قدرت و حاکمیت، تبدیل جامعه به زنجیره‌ای از شبکه‌های اجتماعی و رها شدن امر اجتماعی از سیطره دولت برابر است؛ از این‌رو، از مهم‌ترین پرسش‌های علوم اجتماعی این است که جهانی‌شدن «چه تأثیری بر دولت-شامل شکل،^۵ نقش،^۶ قدرت^۷ و ظرفیت^۸- آن دارد؟» (همان، ۲۲). به خصوص، در شرایطی که بپذیریم دولت‌ها دارای اشکال ماهوی متفاوتی هستند که در طول تاریخ شکل گرفته، تأثیر جهانی‌شدن بر انواع دولت‌ها- دولت اقتدارگرا، توسعه‌گرا... و الگوهای اعمال حکمرانی از سوی آن‌ها چگونه خواهد بود؟

عموماً جهانی‌شدن را فرایندی اجتماعی می‌دانند که در آن قید و بندهای جغرافیایی روابط اجتماعی از بین می‌رود و مردم کم‌وبیش از آن آگاه می‌شوند (ن.ک: واترز، ۱۳۷۹). این فرایند در عرصه سیاست به کاهش سیطره دولت بر امر اجتماعی می‌انجامد و دولت سرزمینی^۹ وبری را که طبق تعریف «یک تجمع اجباری با مبنایی جغرافیایی، حق انحصاری کنترل وسایل اداری (مالی و نظامی) حکومت و نیز کاربرد مشروع زور در یک قلمرو معین» است (نش، ۱۳۸۸: ۵۸)؛ در حوزه‌های جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی، سازمانی و حقوقی را دچار چالش می‌کند (نگاه کنید به: نمودار ۱). تا جایی که می‌توان از بازآفرینی یک دولت پساسرزمینی^{۱۰} با پویای‌های جهانی‌شدن نام برد که در ویژگی‌های بنیادین زیر از دولت سرزمینی تمایز می‌یابد (ن.ک: جلایی پور و تیموری، ۱۳۹۲: ۶۳۴-۶۳۰).

الف) ویژگی جغرافیایی: در جهان جهانی‌شده، تغییر نظم سنتی فضا (مکان) و زمان و نیز کنده شدن روابط اجتماعی از بستر محلی، مسئله‌ای پدیدارشناسانه و برای عموم تجربه‌ای زیسته است (گیدنز، ۱۳۷۹). دیگر مرزهای جغرافیایی ملی با مرزهای فرهنگی قابل انطباق نیست و حرکت شتابان جمعیت‌ها از میان مرزهای ملی، مصداق ایده جهانی‌شدن مهاجرت و تأییدکننده نظریه هولتون درباره «مرگ جغرافیا» است (هولتون، ۱۹۸۸). جهانی‌شدن با فرسایش و نفوذپذیر کردن مرزهای جغرافیایی و گسترش چشمگیر فضاهای اجتماعی

1. Open Border
2. Trans-Border
3. Transcended
4. Delocation
5. Form
6. Role
7. Power
8. Capacity
9. Territorial State
10. Post-territorial State

تا حدودی منجر به جدایی جامعه، روابط اجتماعی و فرهنگ از دولت- ملت شده، روابط اجتماعی را متنوع کرده و اعمال اقتدار دولت بر اتباع خود را با مشکل مواجه ساخته است.

ب) ویژگی سیاسی: با این که دولت سرزمینی و بری یک منظومه سیاسی فعال در ایجاد توسعه سیاسی- اقتصادی و مسئول در برابر تأمین رفاه و تنظیم آزادی‌های فردی است؛ کاهش نقش کارگزاری دولت در یک سرزمین معین، بخشی از واقعیت نئولیبرال دهه‌های هفتاد تا سال‌های هزاره سوم بوده است. دوره‌ای که ویژگی اصلی آن به زیر سؤال رفتن گفتمان دولت بزرگ رفاه، کاهش خدمات رفاهی دولتی، افزایش آزادی‌های فردی و جنبش‌های اجتماعی فراگیر، امکان اعمال دموکراسی در یک منظومه پساملی (هابرماس، ۱۳۸۴) و رهایش نیروهای جامعه مدنی از قیدوبندهای دولت رفاه است. جهانی‌شدن به این مفهوم با ایجاد انواعی از کارگزاری محلی و فراملی، زمینه افزایش آزادی‌های فردی و مدنی، ظهور خاص‌گرایی‌ها، تکثیر جنبش‌های اجتماعی فراگیر در چارچوب‌های ملی و بین‌المللی (جلایی‌پور، ۱۳۸۳) و چندملیتی شدن الگوهای دموکراسی را فراهم آورده است.

ج) ویژگی اقتصادی: دولت سرزمینی، قلمرویی برای کنترل جریان مبادلات مادی در یک سرزمین مشخص و عامل مهمی در توسعه سرمایه‌داری سازمان‌یافته است. در مقابل، در دنیای جهانی شده کنونی، کاهش توان دولت در ایجاد سرمایه‌داری سازمان‌یافته و افزایش مبادلات اقتصادی نمادین (نظیر تجارت الکترونیک) از ورای مرزهای ملی بدون کنترل دولت بسیار پررنگ است. فعالیت شرکت‌های فراملیتی که عهده‌دار ۳۰ درصد تولید جهانی و ۷۰ درصد تجارت جهانی هستند (گل‌محمدی، ۱۳۸۳: ۷۵ و افتخاری، ۲۰۳: ۱۳۸۰-۲۰۷)، منجر به شکل‌گیری نوعی «جهان بدون مرز»^۱ شده است (تعبیری از اومای در: گیدنز، ۱۳۷۹: ۲۹). هیچ عرصه‌ای از زندگی اجتماعی به‌اندازه سازمان اقتصادی- اجتماعی از تقید دولت رها نشده است. جهانی‌شدن به این مفهوم با ادغام فزاینده کشورها در اقتصاد جهانی بیش‌ازپیش به درون مرزهای باقی‌مانده جغرافیایی نفوذ کرده و با مشکل کردن کنترل جریان‌های مادی در مرزهای ملی، به کمک تحولات عظیم فنی، ارتباطی و اطلاعاتی به شکل‌گیری نوع خاصی از سرمایه‌داری سازمان‌نیافته می‌انجامد.



نمودار ۱: چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده: گذار از حکمرانی الگوی مکان‌مند، واحد و سازمان

د) **ویژگی سازمانی:** دولت سرزمینی، یک دولت بوروکراتیک با تملک انحصاری وسایل اداره جامعه در یک سرزمین معین است و به‌عنوان یک سازمان بوروکراتیک، وظایف اداری آن به لحاظ کمی و کیفی تا حد ممکن گسترش یافته است. ماکس وبر تاریخ سده‌های میانی اروپا را رژه پی‌درپی حکمرانان سیاسی برای کسب کنترل وسایل اداری (مالی و نظامی) حکومت می‌داند که در روزگار سقوط سلطنت‌های فئودالی دچار پراکندگی بود

(بشیریه، ۱۳۸۴: ۵۴). این در حالی است که متأثر از جهانی‌شدن؛ فناوری اطلاعات و ارتباطات الکترونیکی امکان فراز آمدن بر مکان و کنترل زمان را به نحوی میسر ساخته‌اند که حتی در گذشته نزدیک نیز متصور نبود. فرایندهای جهانی‌شدن که موتور محرک این فناوری‌های نوین است؛ موجب تغییر شکل بسیاری از سازمان‌ها (از جمله سازمان‌های دولتی) شده است. از ویژگی‌های این دوره، تمرکززدایی سازمانی، تمایززدایی در سازمان‌ها (گیدنز، ۱۳۸۷: ۵۳۰) و گسترش مهارت‌های متنوع و توسعه انواع غیرمادی سازمان‌هاست که در یک قلمرو معین، تملک وسایل اداری را از دست دولت خارج و روابط اجتماعی را از قیود سازمانی رها می‌کند. جهانی‌شدن با شکستن حدود مرزهای فیزیکی سازمان، تحت تأثیر فناوری اطلاعات، شبکه‌بندی سازمانی (کاستلز، ۱۹۹۶)، افزایش سازمان‌های غیرمادی در برابر سازمان‌های مادی و تمایززدایی از سازمان‌های دولتی، دولت را دچار چالش کرده است.

ه) **ویژگی حقوقی:** جهانی‌شدن دولت سرزمینی را با مجموعه‌ای از چالش‌های درونی و خارجی مواجه کرده است، از جمله: حاکمیت اقتصاد جهانی، وجود سازمان‌های بین‌المللی و فراملی، تصمیم‌گیری شبکه‌ای بین‌المللی، فرهنگ‌های فراملی و جهانی، تغییرات ساختاری دولت‌ها در جهت بوروکراسی‌زدایی و ظهور خرده ناسیونالیسم‌ها، تکثر و چندپارگی فرهنگی که اعمال حاکمیت واحد از طرف، آن را دشوار و حتی غیرممکن نموده است (گیبینز و بوریمر، ۱۳۸۱: ۱۶۴-۱۶۸). در عین حال، با گسترش سازمان‌های بین‌المللی و شبکه‌ای شدن تصمیم‌گیری که پیش‌تر منحصراً در اختیار دولت بود و چندملیتی شدن فعالیت‌های دموکراتیک (هلد، ۱۹۸۹)؛ روابط حقوقی شهروندان، دیگر از حاکمیت کلاسیک مطلقه قابل استنتاج نیست و به این ترتیب دولت نمی‌تواند در قلمروی خود، مرجع نهایی اقتدار محسوب شود.

چنانچه از نمودار مقایسه‌ای ۱ مستفاد می‌شود: جهانی‌شدن با رها کردن کم‌وبیش امر اجتماعی از تقید جغرافیایی مرزهای سرزمینی، کاهش نقش کارگزاری دولت مقتدر در یک قلمرو معین، ناتوان کردن آن در اعمال کنترل بر جریان مالی از ورای مرزهای مشخص، خارج کردن تملک وسایل اداری و بوروکراسی‌زدایی از دولت و تضعیف مرجعیت نهایی آن در اعمال حاکمیت واحد ملی؛ زمینه‌ساز چالش اقتدار دولت سرزمینی شده است. با این‌که هنوز نمی‌توان از پیدایی یک نظم سیاسی-اجتماعی جدید فراتر از دولت سخن گفت؛ اما دامنه تأثیرات این فرایند نه‌تنها بر شکل، قدرت و ظرفیت دولت‌ها به‌طور عام، بلکه بر ماهیت هر یک از آن‌ها به‌طور خاص، از جمله دولت‌های اقتدارگرا، توسعه‌گرا و دموکراتیک که در طول تاریخ و فرهنگ متمایز هر کشوری شکل گرفته و نیز بر الگوهای اعمال حکمرانی از سوی آن‌ها (نمودار ۱) آشکار است. با توجه به الگوی فوق باید ارزیابی کنیم نخست، وضعیت ایران چگونه است و دوم، دیدگاه مؤسسات جهانی درباره مسئله چیست؟

نگاهی به فرایند شکل‌گیری دولت ملی ایران در طول یک‌صد سال گذشته نشان می‌دهد که ایران معاصر که دو انقلاب را از سر گذرانده، با دنیای جدید و دستاوردهای مدرنیته مواجه شده و تغییرات زیادی در نهادهای مختلف این جامعه صورت گرفته است و سنخ دولت سرزمینی در آن نهادینه شده است. همچنین «موتور اصلی دگرگونی‌ها در تاریخ ایران مدرن، دولت مرکزی بوده و تأثیرات عمیق این دگرگونی‌ها نه‌تنها بر سازمان سیاسی و اقتصادی بلکه بر محیط، فرهنگ و از همه مهم‌تر گستره اجتماعی بر جای گذاشته شده» است (آبراهامیان (۲)، ۱۳۸۹: ۱۵). در تبیین شرایط کنونی جامعه‌ای که دو انقلاب اساسی را پشت سر گذاشته است، با وجود

بررسی زمینه شکل‌گیری حاکمیت مرکزی و فشارهای آن بر جامعه، باید تأثیر فشارهای اجتماعی بر تحول دولت را مدنظر داشته باشیم. فرایند شهری شدن و صنعتی شدن، گسترش نظام‌های آموزشی و ارتباطی و پیدایش یک دولت بوروکراتیک متمرکز، همه به بالیدن اقشار اجتماعی نوین، به‌ویژه روشنفکران و کارگران صنعتی و کاهش اندازه نسبی طبقات سنتی، به‌خصوص خرده‌بورژوازی بازاری انجامیده (آبراهامیان (۱)، ۱۳۸۹: ۲۹۰) که به‌عنوان طیفی از نیروهای اجتماعی و متأثر از جریان‌های فراملی و محلی بر دولت و پویایی‌های آن تأثیرگذار بوده‌اند.

از سوی دیگر، با توجه به سرعت گرفتن فرایند جهانی‌شدن در طول سه دهه اخیر که بر ابزارها و امکانات ارتباطی مبتنی است، به تدریج شاهد نشانه‌هایی از شکل‌گیری سنخ دولت پسا‌سرزمینی هستیم. نیروهایی که ماشین جهانی‌شدن را به‌پیش می‌برند، آشکارا دولت را تحت نفوذ خود گرفته‌اند و با تسلط آن بر منابع درآمدی خود و کنترل اقتصاد داخلی، سر ناسازگاری دارند. قوانین و مقررات ملی، اندک‌اندک با قوانین و توافق‌نامه‌های بین‌المللی روبه‌رو می‌شوند. واکنش‌ها به فشارها و فرایندهای جهانی‌شدن در حوزه اقتصاد که همچنان ادامه دارد، طبعاً نمی‌تواند به همان حوزه محدود باقی بماند. جهانی‌شدن به یک معنای اساسی، یکپارچگی شیوه زندگی دموکراتیک نیز هست و از این‌رو، فشارهایی به‌سوی دموکراتیزاسیون و تغییرات نهادی و سازمانی نیز در حوزه حکمرانی ایجاد می‌کند. با انقلاب تکنولوژیک در عرصه حمل‌ونقل و ارتباطات تا حد زیادی مرزهای سرزمینی مانع از اثرگذاری مرزهای فرامرزی نمی‌شود. مسائل توسعه سیاسی ایران وارد مرحله تازه‌ای شده است. روابط دولت-ملت در ایران امروز بدون ارتباطات، مطبوعات، رسانه‌های همگانی و شبکه‌های اجتماعی امکان ندارد. بدین‌سان، جهانی‌شدن، دموکراسی و گسترش ارتباطات رابطه‌ای اندام‌وار یافته‌اند. به‌طور کلی فشارهای دموکراتیزاسیون از داخل و فشارهای جهانی‌شدن از خارج که با یکدیگر مرتبط هستند، دست به دست هم داده و نظام سیاسی ایران را با ویژگی‌های ذیل همراه کرده است: در مقابل خصلت ایدئولوژیک نظام، نیاز به تأکید بر قانون اساسی یا قانون‌گرایی پیدا شده است؛ کوشش‌ها برای تبدیل الیگارش‌ی حاکم به‌نوعی دموکراسی محدود یا شبه‌دموکراسی را جدی‌تر کرده است؛ به همین دلیل، نیاز به جهت‌گسترش ظرفیت مشارکت سیاسی مردم، فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی تشویق شده است؛ کوشش‌هایی در جامعه برای تقویت تشکل‌ها و نهادهای جامعه مدنی انجام گرفته و گفتمان جامعه مدنی در افکار عمومی رسوخ یافته و گاهاً به جنبش اجتماعی تبدیل شده است؛ نیاز به افزایش در ظرفیت‌های دیپلماسی در رفع اختلال در فرایندهای ارتباطی با سیستم بین‌المللی جدی‌تر شده است (شهرام‌نیا، ۱۳۸۵: ۳۴۹).

دیدگاه نهادها و اندیشکده‌های جهانی درباره حکمرانی آینده و گذار از الگوی مکان‌مند، واحد و سازمان‌یافته چگونه است؟ در جدول ۱ تا ۴، خلاصه دیدگاه‌های مجمع جهانی اقتصاد، مؤسسه سیترا، مؤسسه دلویت و غیره درباره کلان‌روندها و الگوهای حکمرانی خلاصه شده و در این زمینه چارچوب نمودار ۱ مدنظر است. با نگاهی دقیق، به دیدگاه هر یک از این نهادها می‌پردازیم:

مجمع جهانی اقتصاد^۱ در گزارشی با عنوان «حاکمیت در سال ۲۰۵۰ به چه چیز شبیه است؟»^۲ و با طبقه‌بندی دیدگاه متخصصان درباره ۱۲۰ مسئله جهانی در قالب «نقشه‌های تحول»^۳ به ارائه روندها درباره موضوعاتی چون حکمرانی منطقه‌ای، جهانی‌شدن،^۴ کاهش قدرت مرزهای ملی و اعمال قواعد حکمرانی توسط شهرها،^۵ استفاده شهروندان از تکنولوژی ارتباطی برای ارزیابی لحظه‌ای حوزه سیاست،^۶ چالش‌های حکمرانی جهانی، آینده پیشرفت اقتصادی و اهمیت پیمان‌های منطقه‌ای در حکمرانی و غیره پرداخته است که خلاصه آن‌ها به همراه توضیحات مرتبط در جدول ۱ ارائه شده است.

-
1. World Economic Forum
 2. What will government look like in 2050? World Economic Forum, 18 Feb 2019
 3. World Economic Forum website (2017). Transformation Maps - Harnessing the Forum's Collective Intelligence.
 4. Globalization 4.0
 5. 2050: What if cities ruled the world? World Economic Forum website
- تضعیف دولت‌های ملی، کمرنگ شدن مرزهای بین‌المللی و ایجاد مجدد دولت-شهرها پدیده‌های هم‌ارز جهانی‌شدن در سال‌های بعد از فروپاشی بلوک شرق و اوج‌گیری موج جدید جهانی‌شدن است که جغرافیای سیاسی جهان را دچار تحول کرده است. «کینچی اومای» نظریه‌پرداز معروف ژاپنی و واضع تئوری جهان بدون مرز، معتقد است دینامیک‌های جهانی‌شدن - که بر محور انقلاب ارتباطی و تکنولوژیکی عصر حاضر مبتنی است - نقش دولت‌ها را به تدریج از حالت دستور و کنترل خارج می‌کند، چراکه واحدهای فضایی جدیدی با عنوان منطقه-کشورها، کلان‌شهرها یا نظام‌های فضا-منطقه‌ای شکل می‌گیرد. اومای معتقد است: «پدیده دولت-ملت تقریباً در حال از بین رفتن است و حدود ۴۰ سال دیگر (۲۰۳۰)، ۱۰۰، ۲۰۰ و یا ۳۰۰ دولت-شهر خواهیم داشت که جای دولت-ملت‌های امروزی را خواهند گرفت. در واقع، در آینده، دولت-شهرها و دولت‌های منطقه‌ای اهمیت بیشتری می‌یابند، زیرا مستقیماً وارد اقتصاد جهانی می‌شوند. شهرهایی چون هنگ‌کنگ، لندن، نیویورک، فرانکفورت، بارسلون و بمبئی که بخش عظیم تولید آن‌ها به‌سوی بازارهای جهانی سرازیر می‌شود، از جمله این دولت-شهرها هستند» (نگاه کنید به: صرافی، ۱۳۷۹).
6. 2050: How can we avoid a gated world? World Economic Forum website

جدول ۱: خلاصه دیدگاه مجمع جهانی اقتصاد درباره حکمرانی: چشم‌انداز ۲۰۵۰

روند اصلی	روندهای فرعی
جهانی‌شدن ۴ و حاکمیت	تکنولوژی برای کالاهای بهتر، حفظ سیاره، نظم جدید تجاری، نظم جهانی جدید و بخش‌بندی شده، سیستم مالی منصفانه، مواجهه با ریسک سایبری، حاکمیت اصلاح‌شده و متداخل، شغل‌های نسل جدید (هزاره)
کاهش قدرت مرزهای ملی و اعمال قواعد حکمرانی توسط شهرها	تضعیف دولت‌های ملی، کمرنگ‌شدن مرزهای بین‌المللی، اهمیت منطقه-کشورها دولت-شهرها و دولت‌های منطقه‌ای به دلیل اتصال مستقیم به اقتصاد جهانی همچنین [نگاه کنید به: جهان بدون مرز (کینچی اوما)]
چالش‌های حکمرانی جهانی	تکثرگرایی نهادی، نیروهای ضد جهانی‌شدن، کنشگران فراملی، برآمدن قطبی‌گرایی چندجانبه، تعمیق یافتن وابستگی متقابل کشورها
ریسک‌های جهانی	تغییر شکل تهدیدهای بیولوژیک، قدرت و ارزش‌ها، مواجهه کشورها بر مبنای محاسبات ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک، خطرات زیست‌محیطی
استفاده مردم از تکنولوژی ارتباطی برای ارزیابی لحظه‌ای حوزه سیاست	سیاست مشترکاً طراحی‌شده برای عبور از جهان مرزبندی شده و عدم قطعیت سیاسی، پیوند و همگرایی حاکمیت و مردم در نظام‌های ارتباطی آینده (رسانه‌های اجتماعی مبتنی بر زمان واقعی)، قواعد حکمرانی تحت نوآوری اجتماعی مشترک، دینامیک رسانه‌های اجتماعی و قدرت ارتباطات نو در تغییر پارادایم حاکمیت (رسانه‌های شدن سیاست)
آینده پیشرفت اقتصادی و ضرورت‌های حکمرانی	جهانی‌شدن، مالیات‌بندی از سوی دولت، پایداری زیست‌محیطی اقتصاد، اقتصاد انقلاب صنعتی چهارم با مؤلفه‌هایی چون حکمرانی چابک بر تکنولوژی و توزیع شغل‌ها و مهارت‌ها، بهره‌وری و رقابت‌پذیری، رشد فراگیرنده
پیمان‌های منطقه‌ای و تغییرات حکمرانی	اهمیت کنشگران فراملی (جهانی و منطقه‌ای) به‌مثابه ضرورت نظم جدید بینادولتی حاکم بر دنیا، اهمیت کنشگران و پیمان‌های منطقه‌ای فراتر از نهادهای جهانی در اعمال حاکمیت، نمونه مورد نظر مجمع آسه‌آن با مختصات: چون: گسترش اقتصاد دیجیتال در سطح منطقه‌ای، ادغام اقتصادی منطقه‌ای و چالش حکمرانی، تغییرات جمعیتی، ایجاد مدل‌های جدید اقتصادی و روابط منطقه‌ای
حکمرانی آینده	بخش‌بندی جمعیتی، مدل‌های جدید حکمرانی (نظام‌های فضا منطقه‌ای، دولت-شهرها)، توزیع‌ها و بخش‌بندی‌های عظیم (اقتصادهای نوظهور)، آشفستگی سیاسی، شهرنشینی فزاینده و همگرایی اکولوژیک

منبع: World Economic Forum¹, 18 Feb 2019; World Economic Forum², 08 Nov 2017

مرکز اندیشه‌های حکومتی دلویت^۳ در گزارش‌هایی با عنوان نقشه راه سیاست دولتی^۴ و حکمرانی ۲۰۲۰: مسیر به آینده دولت^۵ به ارائه دیدگاه درباره ویژگی‌های حاکمیت هوشمند می‌پردازد. از دیدگاه این مؤسسه هفت تغییر بزرگ^۶ در حاکمیت آینده و پنج روندی که حاکمیت دولتی بعد از سال ۲۰۲۰ را شکل می‌دهند؛ زمینه‌ساز ایجاد حاکمیت‌های هوشمند با ویژگی‌هایی چون داشتن ابتکار، یکپارچگی و سرعت عمل^۷ است. این تغییرات بزرگ و روندها عبارتند از:

1. World Economic Forum (2019). What will government look like in 2050?
2. World Economic Forum website (2017). Transformation Maps- Harnessing the Forum's Collective Intelligence.
3. Deloitte Center for Government Insights
4. The State Policy Road Map :Solutions for the Journey Ahead, *Deloitte website*.
5. Eggers, W. D. & Macmillan, P. (2015). "Gov2020: a Journey into the Future of Government", *Deloitte*.
6. Eggers, W. D. & Macmillan, P. (2015). "Gov2020: a Journey into the Future of Government", *Deloitte*.
7. intuitive, integrated, and intelligent

جدول ۲: خلاصه دیدگاه مرکز دلویت درباره حکمرانی: چشم‌انداز ۲۰۲۰

تغییرات بزرگ در آینده حکومت‌ها	روندهای تغییر شکل‌دهنده حاکمیت دولتی
۱- حکومت به‌عنوان یک نهاد توانمندساز به‌جای یک تدارک‌دهنده راه‌حل	۱- هوش مصنوعی: طراحی مجدد کار بخش خصوصی
۲- تحویل خدمات ساخته‌شده برای فرد	۲- بلاک‌چین
۳- حکمرانی پخش‌شده یا توزیع‌شده	۳- برنامه‌ریزی انسان-محور: نخست مردم
۴- حکومت هوشمند در داده‌ها	۴- تفکر حرکت به جلو
۵- اشکال آلترناتیو تأمین مالی حکومت	۵- سازمان‌دهی برای تغییر تحول‌گرانه
۶- خدمات مدنی به‌موقع	
۷- ایجاد بنیان‌های جدید برای رونق ملی	

منبع: Eggers & Macmillan,¹ 2015; Eggers & Hurst², 2018

مرکز جهانی مزیت‌بخشی به خدمات دولتی^۳ UNDP با تأکید بر چالش‌های حاکمیت در قرن بیست و یکم، معتقد است فهم عوامل کاهش اثربخشی سیاسی کشورها در گروه، موارد زیر است:

۱- پیشرفت تکنولوژیکی، دغدغه‌های مربوط به مشروعیت و مسئولیت‌پذیری دولت‌ها را تشدید می‌کند.

۲- حکومت‌ها هنگام مواجهه با مسائل پیچیده، عملکرد پایینی دارند.

۳- در مواجهه با مسائل آینده، اغلب شکست می‌خورند.

مرکز معتقد است با توجه به چالش‌های فوق باید آینده‌نگاری استراتژیک^۴ نیز در دستور کار حکومت‌ها قرار گیرد که چهار قابلیت مورد نیاز برای آن از دید آن مرکز در جدول ۳ ارائه شده است.

1. Eggers, W. D. & Macmillan, P. (2015). "Gov2020: a Journey into the Future of Government", *Deloitte*.

2. Eggers, W. D & Hurst, S. (2018). "The State Policy Road Map: Solutions for the Journey Ahead", *Deloitte Insights*.

3. Tully, C. (2015). *Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

4. Strategic foresight

جدول ۳: دیدگاه UNDP درباره قابلیت‌های مورد نیاز آینده‌نگاری؛ با تأکید بر چالش‌های حاکمیت در قرن بیست‌ویکم

قابلیت‌ها	فعالیت	عوامل پایه‌ای موفقیت
۱- مهارت آینده‌نگاری- ابزارها و روش‌ها	کاربست طیف متنوعی از ابزارها و فرایندها که برای ارزیابی پرسش‌ها/ حوزه سیاست مناسب هستند، با توجه به ظرفیت‌های سازمان و مشارکت‌کنندگان	- این نوع از طرح‌ریزی دسترسی به مجموعه وسیعی از ابزارها و روش‌های مختلف را دارد. - این نوع از طرح‌ریزی دسترسی به دانش متخصصان را در خود دارد. - این نوع نگاه به مسئله محرک ابزارها و روش‌های قابل کاربرد است.
۲- چشم‌انداز آینده‌نگر به ساختارهای سازمانی	ایجاد قابلیت ساختاری و کارکردی درون سازمان برای اینکه آینده‌نگاری را با عملکردها، کسب‌وکارها و فرایندهای مدیریتی درون سیستمی یکپارچه کند.	- فرایندهای یادگیری و توسعه، استفاده از آینده‌نگاری را تقویت می‌کند. - فرایند برنامه‌ریزی تجاری با آینده‌نگاری به هم پیوسته است. - آینده‌نگاری خروجی‌های منظم از ریسک‌ها و افق‌های پیش‌رو ایجاد می‌کند.
۳- چشم‌انداز آینده‌نگر نسبت به قهرمانان، رهبران و متحدان	تعریف و خلق شبکه‌ای از رهبران ارشد و درون و فراسوی سازمان‌ها برای حمایت از تلاش‌های آینده‌نگرانه	- تقویت افراد مشهور و ذینفعان ارشد، آن‌ها را به‌عنوان مشتری در پروژه‌های حاکمیتی درگیر می‌کند. - مطالعات موردی اثربخش برای ایجاد آگاهی و تعهد در ذینفعان ارشد انجام می‌شود.
۴- آینده‌نگاری اثربخش در حوزه ارتباطات	اطمینان از نتایج کار، پیش‌بینی استراتژیک به‌طور گسترده‌ای با ذینفعان مختلف باید ارتباط یابد.	- پروژه مخاطبان مختلف و گسترده را درگیر می‌کند. - چرخه‌های بازخوردی در هر گام ایجاد می‌شود. - طرح‌های دولتی از ابزارهای ارتباطی متناسب با گروه‌های مخاطب هدف استفاده می‌کند. - ارتباطات آگاهی مردم را تقویت کرده و امکان آینده‌نگاری استراتژیک را هموار می‌کند.

منبع: Tully, 2015.

نتایج مؤسسه مشاوره استراتژیک KPMG در پژوهشی با عنوان کلان‌روندهای جهانی، شکل‌دهنده حکومت‌ها در سال ۲۰۳۰ مؤید تأثیرگذاری ۹ کلان‌روند در آینده دولت‌ها است. همچنین گزارش در پاسخ به این پرسش که دولت‌ها در مواجهه با روندهای فوق‌الذکر نیاز به چه تغییراتی دارند، بر مواردی چون تغییر در سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، برنامه‌ها، استراتژی‌ها، ساختارها و ظرفیت‌ها تأکید دارد (جدول ۴).

جدول ۴: دیدگاه مؤسسه مشاوره استراتژیک KPMG درباره تغییرات حکمرانی: چشم‌انداز ۲۰۳۰

کلان‌روندهای تأثیرگذار	حکومت‌ها در مواجهه با کلان‌روندها به چه تغییراتی نیاز دارند؟	ویژگی‌های نوعی حکومت‌های «پیشگام» در آینده چیست؟
۱- تغییرات جمعیتی	۱- تغییر در سیاست‌گذاری شامل: گسترش تعهد دولت‌های ملی در فرورهای منطقه‌ای، بین‌المللی و حقوقی- قضایی، رشد کمیت و کیفیت سیاست مبتنی بر شواهد واقعی.	۱- سیاست کاملاً مبتنی بر مشهودات و به‌طور مستقیم بر ضروریات و اولویت‌های شهروندان متمرکز است.
۲- افزایش فردگرایی	۲- تغییر در مقررات‌گذاری شامل: تغییرات سیاست‌گذارانه برای تقویت رفتار یا تغییر رفتار در مدیریت منابع محدود و کاهش فشار کلان‌روندها بر سیاره، تغییرات سیاست‌گذارانه برای تقویت رویه‌های بازاری به‌منظور چابکی اولویت‌های سیاسی دولتی.	۲- تنظیمات مالی و بودجه‌ای، فرایندی و نهادی شده است.
۳- توانمندسازی فناوری	۳- تغییر در برنامه‌ها شامل: کمینه کردن هزینه بدنه حکومت از طریق کاهش قیمت‌ها/ هزینه‌های واحد و نیز کاهش تقاضای کل برای دولت‌ها، کل‌گرایی در سیستم‌های زیرساختی.	۳- رویکرد حکومت در رسیدگی به مشکلات آینده فعالانه است.
۴- ارتباطات متقابل اقتصادی		۴- راه‌حل‌های سیاسی بر مبنای تفکر میان‌مدت و بلندمدت اتخاذ می‌شود.
۵- وام‌ها و بدهی‌های عمومی		۵- تحویل خدمات شهروندمحور است.
۶- تحول در قدرت‌های اقتصادی		
۷- تغییرات اقلیمی		
۸- کمبود منابع		
۹- شهرسازی و شهرنشینی		

1. Dragicevic, N. Zon, N. Gold, J. & Johal, S. (2017). "Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments", KPMG.

<p>۶- معیارهای اقتصادی (مالی) همسان با معیارهای کار آیی و اثربخشی ارزیابی می‌شوند. ۷- دولت در پذیرش تکنولوژی سرعت عمل خواهد داشت. ۸- پیاده‌سازی پروژه‌های بزرگ اغلب منوط به هماهنگی بین مقتضیات بودجه، زمان و در پیوند باکیفیت و عملکرد پروژه است. ۹- حکمرانی با اهداف نهادی متناسب است و با توجه به عدم اطمینان‌های محیطی، مدیریت را به‌طور کامل در نظر دارد.</p>	<p>۴- تغییر در استراتژی‌ها شامل: گرایش به برنامه‌ریزی بلندمدت و سناریوسازی، گرایش به برایندها و متریک‌ها، تفکر پارادایمی و انعطاف‌پذیر، پذیرش تکنولوژی. ۵- تغییر در ساختارها شامل: یکپارچگی درونی، یکپارچگی بالا، قدرت محلی، کنش شبکه‌ای، انعطاف و پذیرش روش‌های جدید. ۶- تغییر در مهارت‌ها شامل: آگاهی بین‌المللی، در نظر گرفتن پیچیدگی‌های مالی، تفکر مبتنی بر سیستم، ارزیابی ریسک‌ها و مدیریت تغییرات.</p>	
--	---	--

منبع: Dragicevic, Zon, Gold & Johal, 2017

روند ۲: اندازه دولت و سمت‌وسوی آن

در مورد اندازه مطلوب دولت بین دیدگاه‌های مختلف اقتصادی اتفاق نظر وجود ندارد. دولت‌ها را از نظر مداخله اقتصادی می‌توان در طیف گسترده‌ای دانست که از دولت کلاسیک آغاز و به دولت قانون‌گذار، دولت رفاه، دولت سیاست‌گذار و دولت برنامه‌ریز ختم می‌شود. با این حال، بیشتر صاحب‌نظران بر لزوم ایجاد زیرساخت‌های لازم توسط دولت که شامل نهادهای حافظ حقوق مالکیت، سیاست‌گذاری، الزام به اجرای تعهدات و نظام باثبات مالی است، برای عملکرد بهتر بازار تأکید می‌کنند و ارائه خدمات اصلی یا پایه‌ای مبتنی بر نهادهای فوق را که شامل تأمین امنیت و سطحی از رفاه اجتماعی است، ضروری می‌دانند. ارتباط میان مخارج دولت و رشد اقتصادی نیز در نظریه‌های اقتصادی چندان روشن نیست، اما انتظار می‌رود که دولت با ایجاد زیرساخت‌های لازم و ارائه مطلوب و کارآمد خدمات پایه به رشد اقتصادی کمک کند. شواهدی از عملکرد چند دهه اخیر برخی اقتصادهای توسعه‌یافته و در حال توسعه در دست است که نشان می‌دهد فراتر رفتن اندازه دولت از حدود مورد نیاز برای ارائه خدمات پایه‌ای، منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌شود. از سوی دیگر، در موارد شکست بازار نمی‌توان از وظایف مهم دولت مانند ایجاد زیرساخت‌های نهادی و قانونی، بازتوزیع درآمد و ثروت و ارائه کالاهای عمومی چشم‌پوشی کرد (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵: ۴-۲).

به‌رغم تنوع دیدگاه‌ها و تجارب فوق‌الذکر، این تصور که دولت از اندازه بزرگی در اقتصاد ایران برخوردار است، امروزه در میان اکثریت قریب به اتفاق اقتصاددانان، سیاستگذاران دولتی و فعالان بخش خصوصی، اصلی مسلم تلقی می‌شود؛ نوعاً، «گفتمان لیبرال» بر این است که اندازه بزرگ دولت پس از جنگ به اصلی‌ترین معضل اقتصاد ایران بدل شده و کوچک‌سازی دولت، مهم‌ترین راه‌حل معضلات اقتصادی ایران است. در چارچوب چنین تصویری، «عدم تناسب اندازه بدنه دولتی با نظام اقتصادی، سرچشمه همه مشکلات اقتصادی معرفی می‌شود» (مالجو، ۱۳۸۴: ۱). عموماً سه دلیل اصلی برای تأثیرگذاری منفی بزرگ شدن بیش از اندازه دولت بر رشد اقتصادی ذکر می‌شود (نگاه کنید به: بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵: ۳):

الف) افزایش مالیات‌ها و استقراض بیشتر دولت برای تأمین مالی هزینه‌های دولت بزرگ‌تر، موجب کاهش منابع مالی و نیز کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری، قبول ریسک و فعالیت‌های با بهره‌وری بالاتر می‌شود.

ب) بازدهی نزولی در فعالیت‌های «دولت بزرگ»، موجب تخصیص غیربهبینه و اتلاف بخشی از منابع موجود در اقتصاد می‌شود.

ج) واکنش کندتر بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی برای جبران اشتباهات، انطباق با تغییرات محیط فعالیت، دریافت اطلاعات جدید و استفاده از نوآوری‌ها نیز، کاهش رشد اقتصادی را به دنبال دارد.

اندازه دولت در اقتصاد ایران طی چند دهه اخیر، متأثر از افزایش قیمت جهانی نفت، انقلاب، جنگ، بازسازی پس از جنگ و رشد قیمت‌ها دستخوش نوساناتی بوده است. به‌خصوص، وابستگی منابع مالی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در این دوره، تأثیر مستقیمی بر ایجاد ساختار دولتی اقتصاد و گسترش اندازه دولت داشته است. هم‌زمان، نوسانات یا تکانه‌های جهانی قیمت نفت نیز اسباب بی‌ثباتی اقتصاد و تشدید مداخلات

دولت در اقتصاد ایران را فراهم کرده است. برای بررسی اندازه دولت در ایران^۱ از شاخص نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی؛ شامل سه شاخص اندازه دولت مرکزی^۲، اندازه دولت عمومی^۳ و اندازه بخش عمومی^۴ استفاده می‌شود. طبق قوانین بودجه، دولت مرکزی در ایران شامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است. دولت عمومی همه واحدهای دولتی و همه مؤسسات غیرانتفاعی غیربازاری که توسط واحدهای دولتی کنترل و تأمین مالی می‌شوند را دربر می‌گیرد و شامل شرکت‌های عمومی یا شبه عمومی نمی‌شود. بخش عمومی، فراگیرترین سطح دولت در اقتصاد است و شامل دولت مرکزی، سازمان‌های تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها (شامل بانک مرکزی)، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی می‌شود.^۵

نمودار ۲ معرف روند شاخص اندازه دولت در ایران است و افزایش در اندازه دولت را در یک بازه زمانی ۴۰ ساله بعد از انقلاب [و در طول سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه] تأیید می‌کند. به طور خاص، در نمودار ۲ که معرف اندازه دولت مرکزی، اندازه دولت عمومی و اندازه بخش عمومی در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۰ است؛ ملاحظه می‌شود اندازه دولت در دوره رونق درآمدهای نفتی (۱۳۵۷-۱۳۵۲) افزایش یافت و پس از کاهش در دهه جنگ، دهه ۱۳۷۰ و نیمه اول ۱۳۸۰، در سال‌های برنامه چهارم و پنجم [پس از چشم‌انداز] مرتب افزایش یافته است. به عبارت دیگر، اندازه دولت در ایران از دوره جنگ به بعد و در طول تمام سال‌های برنامه‌های توسعه (اول تا پنجم) روندی افزایشی داشته است (نمودار ۲).

به نظر می‌رسد دیدگاه غالب درباره اندازه دولت در ایران پس از آن که «اندازه بزرگ دولت» را «معضل» تشخیص می‌دهد؛ عمدتاً شامل حال آن قسمت از بدنه دولت است که پاسخگویی به مطالبات و خدمات عمومی را بر عهده دارد. به‌واقع، مباحثه بر سر اندازه بهینه دولت تا جایی که ابعاد منازعه بر سر منافع اقتصادی طبقات مختلف جامعه به‌صورت آشکار مورد بررسی و داوری قرار نگیرد؛ از بی‌طرفی علمی خارج بوده و باید رویکرد مقایسه‌ای بین کشوری را نیز در نظر داشت. برای روشن شدن موضوع، دیدگاه چند مؤسسه مطرح جهانی را ارائه می‌کنیم. مقایسه اندازه دولت میان کشورهای مختلف و مطالعه رابطه آن با کارآمدی اقتصادی، حاوی روشنگری‌های زیر است:

۱. برای بررسی اندازه دولت در ایران تحقیقات متعددی انجام شده که در این گزارش به برخی از آن‌ها استناد شده است، از جمله:

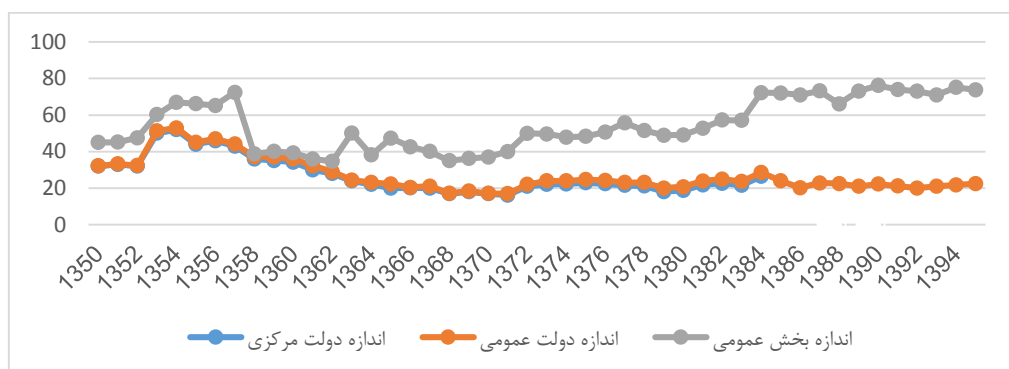
- بازمحمدی، حسین و اکبر چشمی (۱۳۸۵). «اندازه دولت در اقتصاد ایران»، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی، گزارش شماره ۲۹.

- کمیجانی، اکبر و روح‌الله نظری (۱۳۸۸). «تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی ایران»، پژوهش‌های اقتصادی، سال نهم، شماره ۳.

- مالجو، محمد (۱۳۸۴). «کوچک‌سازی دولت در ایران: منطق قدرت یا خطابه حقیقت؟»، گفتگو، شماره ۴۵.

2. Central Government
3. General Government
4. Public Sector

۵. برای بررسی دقیق‌تر تعاریف و محاسبات این بخش از گزارش، نگاه کنید به: (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵).



نمودار ۲: مقایسه اندازه دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی در ایران (۱۳۹۶-۱۳۵۰)

منبع: بانک مرکزی، محاسبات از: بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵ (قبل از ۱۳۸۴) و اقتصاد آنلاین، ۱۳۹۶/۱۰/۲ (بعد از ۱۳۸۵)

نخست، اندازه دولت در ایران کوچک‌تر از برخی کشورهای OECD (انگلستان، فرانسه...)، اسکاندیناوی (نروژ) و دولت‌های توسعه‌گرای جدید (مالزی و ترکیه) است. در جدول ۵، اندازه دولت مرکزی در کشورهای مختلف جهان در سال‌های ۲۰۱۶-۱۹۷۵ ارائه شده که برگرفته از روندهای دو مؤسسه IFS^۱ و WDI^۲ است (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵: ۴۸ و فیض‌پور و رضانی، ۱۳۹۶). به‌طور خاص، پیش‌بینی WDI بر تداوم روند فعلی اندازه دولت در میان دولت‌های توسعه‌گرای جدید و برخی کشورهای OECD تا سال ۲۰۳۰ است. بنابراین، «دولت بزرگ» لزوماً با نقش توسعه‌گرای آن، تباین ندارد و نظام‌های رفاه اسکاندیناوی که به‌اصطلاح از دولت‌های حجیم برخوردار بوده‌اند؛ از دهه ۱۹۹۰ همواره در شاخص‌های اقتصادی توسعه، وضعیت مطلوبی داشته‌اند. دوم، برای درک سمت‌وسوی اندازه دولت‌ها و نقش آن‌ها در توسعه آینده، باید به‌اندازه نسبی اقتصادها در یک چارچوب بزرگ‌تر منطقه‌ای و جهانی نیز نظر داشت. طبق گزارش مؤسسه PWC تا سال ۲۰۵۰ تغییر انتقالی قدرت‌های اقتصادی جهان از G7 به E7^۳ تداوم خواهد داشت.^۴ نمودار ۳ معرف اندازه نسبی اقتصادهای G7 و E7 برحسب دو شاخص برابری قدرت خرید^۵ و نرخ مبادله بازار^۶ در دو مقطع ۲۰۱۶ و ۲۰۵۰، بر مبنای دلار سال ۲۰۱۶ است. افزایش تولید ناخالص داخلی و اندازه نسبی اقتصادهای E7 تا سال ۲۰۵۰ و پیشی گرفتن آن‌ها از کشورهای G7، تأییدی بر این موضوع است که به‌رغم داشتن دولت‌های بزرگ نیز می‌توان GDP را به سطوح بالاتر رساند (نمودار ۳).

1. Institute for Fiscal Studies
2. World Development Indicators
3. Emerging 7

اقتصادهای نوظهور عبارتند از: چین، هند، برزیل، روسیه، اندونزی، مکزیک و ترکیه و در مقابل، کشورهای G7 عبارتند از: آمریکا، ژاپن، آلمان، بریتانیا، فرانسه، ایتالیا و کانادا.

4. Hawksworth, J. Clarry, R. & Audino, H. (2017). The World in 2050: The long view: How will the global economic order change by 2050, *Pricewaterhouse Coopers*.

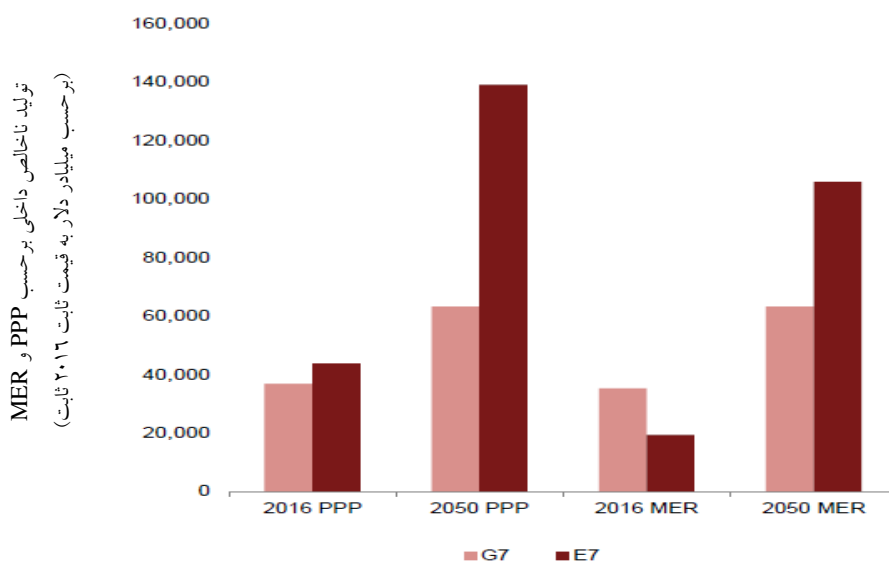
5. PPP

6. market exchange rates (MER)

جدول ۵: مقایسه اندازه دولت مرکزی در میان کشورهای منتخب (۱۹۷۵-۲۰۱۶)

دوره	کشور	۱۹۷۵	۱۹۸۰	۱۹۸۵	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۶	۲۰۰۹	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۶
ایران		۴۸	۳۶	۲۳	۲۰	۲۴	۱۹	۱۹	۲۰	۲۳	۲۴	۲۴	۲۲٫۸	۲۱٫۲	۲۰	۲۱٫۸
کانادا		۲۱	۲۱	۲۴	۲۶	۲۵	۲۰	۲۰	۱۹	۱۹	۱۸	۱۹	۱۸٫۹	۱۷٫۴	۱۷٫۵	۱۸
فرانسه		۳۶	۳۹	۴۴	۴۲	۴۶	۴۶	۴۶	۴۷	۴۸	۴۷	۴۶٫۱	۴۶٫۹	۴۷	۴۶٫۲	۴۵
انگلستان		۳۹	۳۸	۴۰	۳۷	۴۱	۳۶	۳۷	۳۸	۴۰	۴۰	۴۲	۴۳٫۶	۴۱٫۸	۴۰	۴۱
لهستان		-	-	۴۵	-	۴۰	۳۳	۳۶	۳۶	۳۴	-	۳۳	۳۵٫۳	۳۳٫۴	۳۴	۳۳
مجارستان		-	-	۵۳	۵۲	۵۱	۴۱	۴۱	۴۵	۴۳	۴۴	۴۴	۴۵	۴۳٫۴	۴۳	۴۲
ترکیه		۱۷	۲۱	۲۰	۱۷	۲۲	۳۹	۵۰	-	-	-	-	-	-	-	-
کره		۱۶	۱۷	۱۶	۱۶	۱۷	۱۹	۲۰	-	-	-	-	-	-	-	-
مالزی		۲۵	۲۸	۲۹	۲۹	۲۲	-	۲۸	۳۱	۲۸	-	۲۱	۲۱٫۷	۲۱	۲۲٫۲	۲۲
مکزیک		۱۵	۱۶	۲۳	۱۸	۱۶	۱۶	۱۵	۱۶	۱۶	۱۶	-	-	-	-	-
نروژ		۳۱	۳۴	۳۴	۴۱	۳۹	۳۳	۳۴	۳۸	۳۹	۳۸	۳۵	۳۵٫۳	۳۳٫۷	۳۴	۳۳٫۲

توضیحات: داده‌ها مربوط به مقایسه اندازه دولت مرکزی در میان کشورهای منتخب (۱۹۷۵-۲۰۱۶) است. پیش‌بینی WDI بر تداوم روند فعلی اندازه دولت در میان دولت‌های توسعه‌گرای جدید و برخی کشورهای OECD تا سال ۲۰۳۰ است.



نمودار ۳: اندازه نسبی اقتصادهای G7 و E7 در ۲۰۱۶ و ۲۰۵۰

منبع: Hawksworth, Clarry & Audino, 2017

روند ۳: سیر تحول دموکراسی و مناسبات دولت و مردم در ایران

در میان کشورهای جهان، کشورهای خاورمیانه از ساختنی تاریخی و متصلب در خصوص شیوه حکمرانی، برخوردارند؛ ساختنی که عملاً و نه لزوماً به صورت قانونی از فلسفه سیاسی-اجتماعی جمع‌گرا تبعیت کرده و به دلیل دخالت دولت‌های مختلف در شئون زندگی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مردم، این گروه‌های قدرت هستند که در دسترسی به سایر منابع کمیاب ثروت و حیثیت، گوی سبقت را از طبقات اجتماعی و گروه‌های منزلت می‌ربایند (شیرخانی و خوش‌گفتار لامع، ۱۳۹۱). همین موضوع است که باعث شده الگوی عملی بیشتر دولت‌ها و نظام‌های سیاسی این منطقه، اقتدارگرا باشد. برای مثال، در ایران این ساختن انحصاری، دوران جدید خود را با روی کار آمدن حکومت پهلوی تجربه کرده و مضمون تمرکزگرایی خود را دست‌کم در ابعاد تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اداره کشور تاکنون حفظ کرده است.

از دیدگاه صاحب‌نظران، ورود نفت و تزریق آن به ساختارهای سیاسی کشورهای نفتی خاورمیانه از جمله ایران، قدرت دولت‌ها را چندین برابر کرده و ویژگی فراسو بودن دولت از طبقات اجتماعی را دوچندان نموده است (مه‌دوی، ۱۹۷۰، حاجی یوسفی، ۱۳۷۸، کاتوزیان، ۱۳۸۴ و اسکاچپول، ۱۳۷۹).

وابستگی پیرامونی اغلب کشورهای خاورمیانه به مرکز نظام سرمایه‌داری، نفوذ سیاسی بسیار گسترده قدرت‌های بزرگ در چارچوب وابستگی اقتصادی و پیروی از مرکز سرمایه‌داری و نه حرکت در چارچوب توسعه اقتصادی و سیاسی همسو با ضرورت‌های نظام اقتصاد سیاسی جهانی را برای کشورهای این منطقه، در پی داشته است (حاجی یوسفی و دیگران، ۱۳۸۸: ۷۱). ویژگی‌های فوق‌الذکر در میان دولت‌های منطقه خاورمیانه بر سیر تحول دموکراسی و مناسبات دولت-مردم سایه افکنده است. البته باید اذعان کرد به غیر از دولت‌های خاورمیانه، در بیشتر دولت‌های توسعه‌گرا از جمله کره جنوبی، ترکیه، مالزی و غیره نیز نهادهای جامعه مدنی اساساً دولت ساخته بوده یا تحت کنترل و نظارت شدید دولت مرکزی بوده‌اند.

با اینکه در دهه‌های گذشته، دشواره دموکراسی و اقتدارگرایی از چالش‌های اساسی کشورهای در حال گذار بوده است، اما رویکرد کنونی جهان در جهت گسترش فضای عمومی-به‌ویژه باوجود فروپاشی نظام پرتناقض اتحاد شوروی و تحولات بزرگی در راستای گسترش جامعه مدنی- حرکت گسترده‌ای را در جهت بازسازی رابطه دولت و جامعه، به‌خصوص در کشورهای اروپای شرقی و در موج بعدی، بسیاری از کشورهای جنوب جهانی (از جمله ایران و کشورهای خاورمیانه و آفریقا) ایجاد کرده است. نگاهی به رویکرد برخی از افراد مشهور و نهادهای جهانی درباره روند دموکراسی می‌اندازیم:

از دیدگاه پیتر اوانز، جغرافیای نوظهور دولت‌های توسعه‌گرا- آمریکای لاتین، شرق آسیا و خاورمیانه و شمال آفریقا- که وی آن‌ها را دولت‌های توسعه‌گرای قرن بیست و یکم می‌داند؛ از رویکرد کنونی جهان در جهت گسترش فضای عمومی و فشار در جهت اصلاحات دموکراتیک مصون نیستند. اوانز (۲۰۱۱) معتقد است چنین دولتی «به شکل گسترده در نظام اجتماعی حک شده» است و شبکه‌های جامعه مدنی را در «همدستی دولت-جامعه» وارد می‌کند.

نهادهای پیش‌بینی‌کننده روندهای جهانی نیز بر گسترش فضای عمومی و فشار در جهت دموکراتیزاسیون تأکید دارند:

■ مؤسسه سیترا در گزارشی با عنوان «از آزمون‌های دموکراسی به سوی مشارکت آینده»،^۱ تغییر در دموکراسی و مشارکت را تا چشم‌انداز ۲۰۵۰ متأثر از کلان‌روندهایی چون جهانی شدن، پیشرفت سریع در تکنولوژی و بحران پایداری زیست‌محیطی می‌داند (جدول ۶).

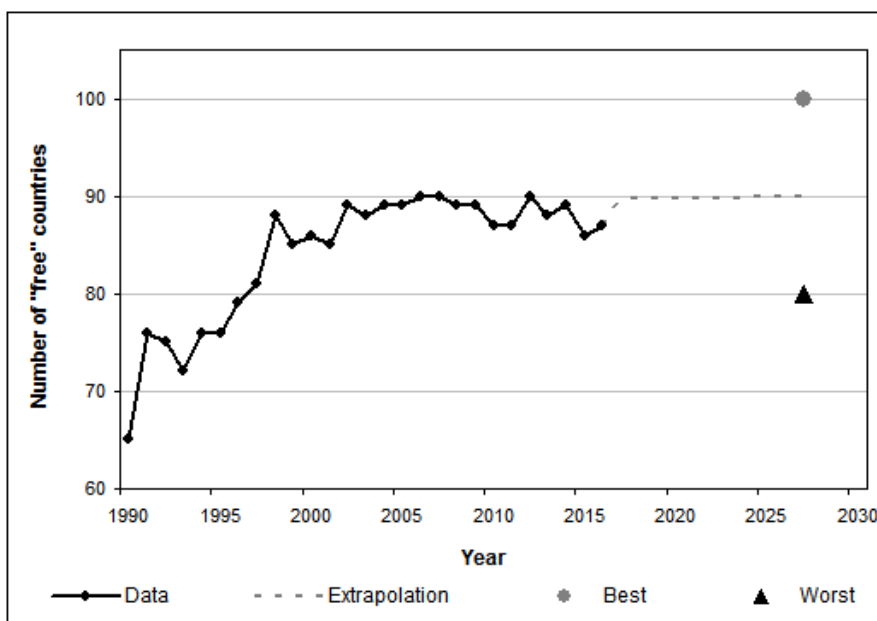
جدول ۶: دیدگاه مؤسسه سیترا درباره فشار در جهت دموکراتیزاسیون: چشم‌انداز ۲۰۵۰

روندهای تأثیرگذار اصلی	دلایل
جهانی شدن	جهانی شدن موجد «فشار به پایین» بر حاکمیت است؛ سوق دهنده دولت در جهت ارائه خدمات و زیرساخت‌ها و اعمال سیاست‌های جمعیتی، بهداشتی و آموزشی با اولویت‌گیری به سمت کاهش خشونت در بین توده‌های پایین جامعه است. بنابراین، ریسک‌های پیوندیافته با محیط جهانی شده، در نظر گرفتن خواست مردم را محرز می‌کند.
پیشرفت سریع در تکنولوژی	به‌خصوص در حوزه اینترنت و رسانه‌های اجتماعی و گذار در ژورنالیزم در فضای مجازی، چارچوب جدیدی بر انگاره‌های دموکراتیک ایجاد کرده و حتی زمینه‌ساز پارادایم شیفت در سیاست شده است (ارتباطات به‌مثابه قدرت).
بحران پایداری زیست‌محیطی	تغییرات اقلیمی و فشار بر منابع طبیعی و زیست‌بوم، حتی در کشورهای اقتدارگرا نیز مطالبه‌گری‌های مردمی را تسریع و روندهای دموکراتیک را تقویت کرده است.

■ برخی نهادها نیز روند دموکراسی در منطقه خاورمیانه را تحلیل کرده‌اند. مجمع جهانی اقتصاد در گزارشی با عنوان «حاکمیت در سال ۲۰۵۰ به چه چیز شبیه است؟» و در گراف مربوط به خاورمیانه و شمال آفریقا، بر روندهای تناقض‌آمیزی مانند تمرکز شهرنشینی، تغییرات انرژی جهانی، بیکاری جوانان، تغییرات ژئوپلیتیک، پیچیدگی اقتصاد منطقه، رادیکال شدن و گسترش خشونت تأکید دارد که در کنار یکدیگر، آینده و دشواری‌های گذار به دموکراسی را در منطقه شکل می‌دهند. پروژه هزاره نیز در بحث خود پیرامون ۱۵ چالش جهانی تا سال ۲۰۳۰،^۲ دموکراتیزاسیون را یکی از چالش‌های جهانی به‌خصوص در میان رژیم‌های اقتدارگرا می‌داند. پروژه هزاره ذیل این عنوان که «چگونه دموکراسی می‌تواند از درون رژیم‌های اقتدارگرا پدیدار شود؟»، بر مواردی چون تأسیس استانداردهای بین‌المللی و همگرایی با دنیای دیجیتال، تقویت اشکال جدید دولت الکترونیک، توسعه استانداردهای حامی ارزش‌های دموکراتیک، کشف اشکال جدید دموکراسی سیال و دموکراسی ۴، برقراری و تقویت سنج‌های کاهش فساد و غیره تأکید دارد. پیش‌بینی پروژه هزاره بر گسترش روند دموکراتیزاسیون و افزایش تعداد کشورهای آزاد تا سال ۲۰۳۰ است (نمودار ۴).

1. Kataja, E. K. (2017). From the Trials of Democracy towards the Future Participation, *Sitra Memorandum*.

2. 15 Global Challenges, <http://www.millennium-project.org>



نمودار ۴: تعداد کشورهایی که با عنوان «آزاد» رتبه‌بندی شده‌اند

منبع: Freedom House, with Millennium Project compilation and forecast

روند ۴: چالش‌های حکمرانی در تنگنای منطقه‌ای

ساختارهای موجود در خاورمیانه و تعامل آن با قدرت‌های بزرگ، چه تأثیری بر روند توسعه‌گرایی سیاسی و اقتصادی کشورهای منطقه از جمله ایران در نظام اقتصاد سیاسی جهانی دارند؟ فرایند قابل قبول و مؤثر برای اعمال حکمرانی در کشور، ورود به رقابت اقتصاد جهانی از طریق بلوک‌بندی‌ها یا گروه‌بندی‌های تاریخی است، اما خاورمیانه به دلیل ساختارهای اقتصادی، سیاسی و نوع ارتباط با نظام جهانی و قدرت‌های بزرگ، از مسابقه توسعه اقتصادی و سیاسی تا حدودی عقب مانده و روند تحولات حکمرانی توسعه‌گرا در این منطقه با موانع و مشکلات جدی مواجه شده است. خاورمیانه جزء مناطق صادرکننده مواد خام و اولیه به مرکز نظام جهانی است و لذا در نظام مرکز-پیرامون سرمایه‌داری جهانی، جایگاه پیرامونی دارد (حاجی یوسفی و دیگران، ۱۳۸۸: ۶۱). این شرایط از یک‌سو افزایش وابستگی و نیاز به تأمین امنیت کشورهایمانند اردن، کویت، عربستان سعودی، امارات، بحرین، قطر را از طریق وابستگی هرچه بیشتر به قدرت‌های بزرگ در پی داشته و از سوی دیگر، چالش‌هایی را برای قدرت‌های بزرگ از جانب کشورهایمانند ایران و سوریه ایجاد کرده است.

به‌رغم ریسک‌های ژئوپلیتیک خاورمیانه و حضور کشورهای ایران و عربستان در متن این نزاع‌ها، دشواره‌های حکمرانی کشور در حضور رقبای منطقه‌ای بیشتر نیز شده است. به‌ویژه با توجه به جایگاه مرکزی آمریکا در سیستم جهانی و تأثیرپذیری اتحادیه اروپا و شرق آسیا از سیاست‌های اقتصادی آن و نیز اهرم‌های اقتصادی، سیاسی و امنیتی که این کشور در مناسبات خود با سایر مناطق و کشورها دارد؛ حفظ موقعیت منطقه‌ای ایران یکی از ضرورت‌های اصلی حکمرانی کشور در آینده خواهد بود. گزارش مؤسسه مرکز سیاست‌گذاری دوحزبی آمریکا با عنوان «سیاست آمریکا در قبال ایران: گزینه‌های استراتژیک» ناظر بر این مسئله است.^۱

این مرکز در مقدمه گزارش و ذیل اهمیت موضوع، سه گزینه استراتژیک مفهوم‌سازی شده^۲ توسط تیم کاری خود را برای مواجهه با موقعیت‌یابی منطقه‌ای ایران، گزینه‌هایی برآمده از تحولات ژئوپلیتیک خاورمیانه می‌داند و حتی پا را فراتر نهاده و در ذکر اهمیت این گزینه‌های استراتژیک به «پروژه سولاریوم»^۳ که توسط تیم کاری ویژه دولت آیزنهاور (۱۹۵۳) برای تعیین خط‌مشی ایالات‌متحده در قبال شوروی در خلال جنگ سرد طراحی شد، اشاره می‌کند. گزارش قبل از ارائه این گزینه‌های استراتژیک مواجهه با ایران و با توجه به کریدور زمینی ایران در منطقه (نمودار ۵)، منافع و اهداف آمریکا در قبال ایران و نیز همخوانی و افتراق اهداف آمریکا با شرکای منطقه‌ای خود را تعریف می‌کند (نمودار ۶).

1. BIPARTISAN POLICY CENTER (May 2018). "U.S. Policy Toward Iran: Strategic Option", *Report of the Task Force on Managing Disorder in the Middle East*.

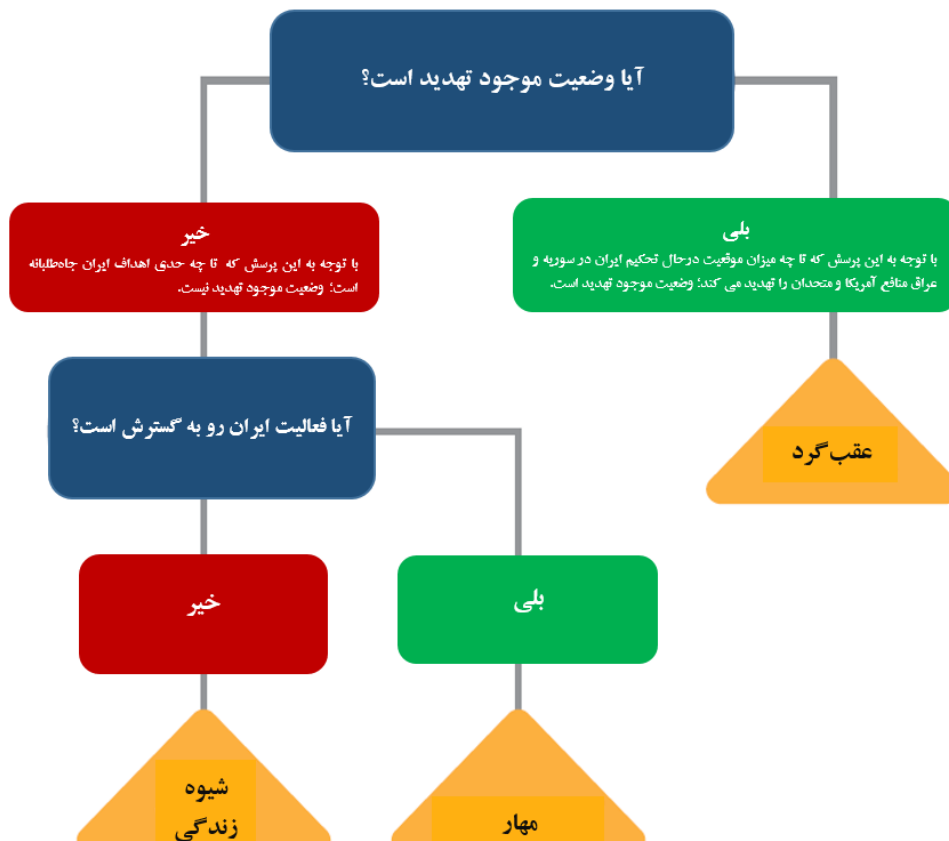
2. three "ideal-type" strategic options

3. Solarium Project



نمودار ۵: کریدور زمینی ایران

منبع: Bipartisan Policy Center, 2018



نمودار ۶: تعیین استراتژی در قبال موقعیت‌یابی منطقه‌ای ایران

منبع: Bipartisan Policy Center, 2018

روند ۵: حکمرانی در عصر نوظهور رقابت بین‌المللی

برنامه‌ریزی توسعه بدون در نظر گرفتن تغییرات رقابت جهانی و منتزع از رقابت بینادولتی قابل تعریف نیست و در متن همین رقابت بینادولتی است که انگاره «توسعه» مطرح شده است. حتی می‌توان اذعان کرد تغییرات جدید در برنامه‌ریزی توسعه دولت‌محور به سمت الگوهای چندبعدی و مشارکتی، یکی از خاستگاه‌های اصلی خود را در روند نوظهور در رقابت جهانی می‌یابد که الگوی مناسبات بین دولت‌ها و کارکرد آن‌ها را در حکمرانی بر جوامع خود از اساس تغییر داده است. اما «عصر نوظهور رقابت بین‌المللی چه ویژگی‌های متمایزی دارد؟» اندیشکده آمریکایی رند در گزارشی با همین عنوان که چشم‌انداز رقابت بین‌المللی را تا سال ۲۰۵۰ مدنظر دارد، درصدد پاسخ به این پرسش است.^۱ این گزارش نگاهی ویژه به برساخت محیط جهانی دارد و ماهیت رقابت را در ابعاد نظامی، اقتصادی، ژئوپلیتیک و اطلاعاتی بین قدرت‌های بزرگ برمی‌کاود. همچنین برای برجسته کردن آنچه به‌عنوان قدرت‌های بزرگ یا اصلی عصر یا دوره^۲ توصیف می‌شود، طراحی شده است. چنین ملتهایی اثر نامتقارن^۳ بر وضعیت هر دوره بین‌المللی دارند و اغلب تهدیدهای امنیتی خود را تولید می‌کنند. مطابق نمودار ۷، آمریکا و چین بازیگران مسلط در عصر نوظهور هستند، اما بسیاری از دولت‌های دیگر نیز در مسائل خاص نقش پیشگام را دارند.^۴

استرالیا	برزیل	چین
فرانسه	آلمان	هند
اندونزی	ایران	ژاپن
مکزیک	روسیه	

نمودار ۷: کشورهای مورد تأکید در عصر نوظهور رقابت بین‌المللی

منبع: همان، ۳

طبق تعریف گزارش، «رقابت در قلمرو بین‌المللی شامل تلاش برای دستیابی به مزیت از طریق پیگیری منافع‌طلبان مسائل مورد منازعه مانند قدرت، امنیت، ثروت، نفوذ و موقعیت است، آن‌هم نسبت به بازیگرانی که فرض می‌شود در موقعیت چالش یا تهدید قرار دارند (همان، ۵)». ادبیات تاریخی پیرامون رقابت بین‌المللی و هم‌آوری ملی گسترده است. نمودار ۸، سه برهه تاریخی^۵ همکاری بین دولت‌ها برای امنیت جمعی و کاهش رقابت را نشان می‌دهد.

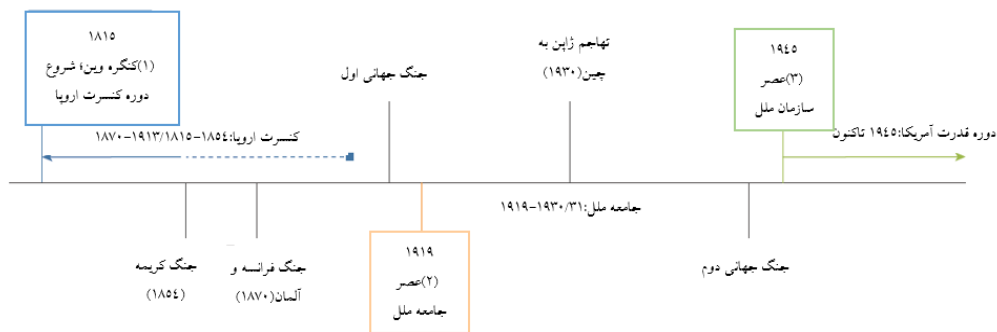
1. Mazarr, M. J. BLAKE, J. CASEY, A. MCDONALD, T. PEZARD, S. & SPIRTAS, M. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition* (Vol. 18). Santa Monica, CA: RAND Corporation.

2. The great or major powers of the era

3. Disproportionate effect

۴. ایران نیز جزء این دولت‌ها طبقه‌بندی شده است.

5. Historical moments



نمودار ۸: نمودار زمانی عصر رقابتی

منبع: همان، ۳

صرف‌نظر از توضیح درباره دلایل ایجاد هر کدام از برهه‌های فوق و پیامدهای گسترده آن‌ها، نمودار ۸ حاوی چند درس مهم است که می‌تواند به ارزیابی عصر نوظهور رقابت بین‌المللی کمک کند:

۱- دوره‌های همکاری بعد از جنگ‌های بزرگ شکل می‌گیرند، هنگامی که ضرورت و فوریت ایجاد نظم برای دولت‌ها و مردم ملل مختلف آشکار است. اثرات جنگ‌های ناپلئونی،^۱ جنگ جهانی اول و جنگ جهانی دوم بود که تلاش‌های گسترده برای ایجاد نظم قاعده‌مند در سیاست‌های جهانی را در پی داشت. بنابراین، یک دغدغه آینده‌نگرانه این است که این تعهد به مکانیسم‌های نظم مستقر با توجه به تجربه موجود برای همیشه ادامه نخواهد یافت: پروژه‌های نظم‌سازی پساجنگ، راه را به دوره‌های تشدید رقابت و حتی تضاد می‌دهند، چنانچه فروپاشی نظام نوین و جامعه ملل مؤید این موضوع است.

۲- به نظر می‌رسد رقابت بیشتر به تضاد منجر می‌شود، اگر از سوی دولت‌هایی دنبال شود که در پی تغییر هنجارها و اصولی هستند که نظام بین‌المللی بر آن بنا شده است و نه دولت‌هایی که صرفاً مایل به بهبود وضعیت خود در نظام بین‌المللی هستند. دولت‌هایی که با هنجارهای مستقر مانند یکپارچگی سرزمینی سرستیز دارند- مانند آلمان و ژاپن در دهه ۱۹۳۰ که توسعه‌طلبی ارضی را دنبال می‌کردند- در حال حاضر به دلیل ریسک بالاتر تبدیل رقابت به تقابل نظامی، خطر بیشتری دارند. تجدیدنظرطلبی سیستمی به جای تجدیدنظرطلبی درباره مسائل خاص، حتی یک تهدید بزرگ‌تر است؛ اگر خط تفاوت بین دو مفهوم بسیار باریک است.

۳- به نظر می‌رسد دولت‌هایی که «حس حداقلی نسبت به اجتماع سیاسی»^۲ دارند قادر به اجتناب از رقابت یا مدیریت آن هستند. این عامل سبب می‌شود یکی از شرایطی که کنسرت ۱۸۱۵ و نهادهای ۱۹۱۹ و ۱۹۴۵ را

۱. Napoleonic Wars: جنگ‌های ناپلئونی و برتری بریتانیا زمینه‌ساز اصلی ظهور دوره برتری بریتانیا در قرن نوزدهم بود. درباره این دوره‌ها در متن گزارش و سایر تحقیقات مرتبط توضیح داده شده است و به جهت جلوگیری از اطاله کلام از ذکر جزئیات در این ترجمه خودداری شده است. م.

2. Kupchan and Kupchan, 1991: 144.

ایجاد کرد، ممکن شود. در حالی که دولت‌ها تا حدی نسبت به امنیت جمعی تعهد دارند، اما اصول بنیادی کنش که بر ارزش‌های حکومتی مبتنی است، ممکن است رقابت آن‌ها را تهییج کند.

۴- هدف نهایی رقابت است که اهمیت دارد. آیا دولت‌ها برای رسیدن به هژمونی منطقه‌ای (حتی جهانی) رقابت نمی‌کنند؟ پل شرودر استدلال می‌کند یکی از دلایلی که باعث شد دوره کنسرت اروپا [دوره ۱۰۰ ساله ۱۹۱۴-۱۸۱۵] صلح‌آمیز باشد، این بود که قدرت‌های بزرگ هنوز قادر به رقابت بودند، «بدون اینکه به منازعه برای برتری تبدیل شود» (Schroeder, 1986: 11).

۵- عوامل محلی و داخلی نقشی کلیدی در محدودیت یا تقویت رقابت و نیز تعیین نوع رقابت بازی می‌کنند. پرسش مهم این است که آیا رقابت و شدیدترین صورت آن یعنی جنگ، شانس‌های سیاسی رهبران برای بقا را تقویت می‌کند یا تحلیل می‌برد؟ در دوره کنسرت اروپا [دوره ۱۰۰ ساله ۱۹۱۴-۱۸۱۵] قدرت‌های بزرگ از طریق حل بحران‌های کوچک از جنگ بزرگ جلوگیری کردند. اما در مقابل، رژیم‌های اقتدارگرای دهه ۱۹۳۰ سیاست نظامی‌گری را برای بقای اقتصادی انتخاب کردند و تداوم قدرت خود را در جنگ یافتند.

۶- رقابت می‌تواند از طریق رویدادهای غیرمنتظره خارج از روابط ژئوپلیتیک خود رقابت تشدید شود، مانند بحران مالی ۱۹۲۹ که باعث تشدید رقابت اقتصادی شد و در برآمدن قدرت‌های پیشگام که مهیب‌ترین اشکال رقابت نظامی را پیگیری کردند، سهم‌آفرینی کرد.^۱

۷- میزانی که دولت‌ها می‌توانند به یکدیگر اعتماد کنند، یک عنصر ضروری از هر تلاش برای ایجاد یک سیستم بین‌المللی است که هدف آن خنثی‌سازی بحران‌ها است.

درس مهمی که می‌توان با جمع‌بندی این هفت نکته به آن دست یافت، این است: دشواری بزرگ ممانعت از تضاد بین قدرت‌های بزرگ درگیر در رقابت‌های همه‌جانبه، به‌ویژه هنگامی حادث می‌شود که سیستم‌های آن‌ها ارزش‌های کاملاً متفاوت را بازتاب دهند. این وضعیت معرف تله توسیدید مورخ یونانی است که گراهام آلیسون در مناسبات متقابل کنونی آمریکا-چین [آسیای شرقی تحت مرکزیت چین] به آن می‌پردازد.^۲ با وجود این و از دیدگاه گزارش، پنج عامل خاص می‌تواند به ما کمک کند تا ویژگی محیط رقابتی بین‌المللی را تعریف کنیم. این عوامل را در قالب پنج پرسش مطرح می‌کنیم:

۱. وضعیت بحران مالی کنونی جهانی که به‌خصوص از سال ۲۰۰۷ به بعد تشدید شده و ممکن است در دهه‌های پیش‌رو به فروپاشی کامل سیستم جهانی آمریکامحور منتهی شود، بی‌شابهت به دهه ۱۹۳۰ نیست-م.
برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به:

Hobson, J. M. (2009). Giovanni Arrighi-Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century (Verso, 2007), *New Political Economy*, Vol.14, Issue.1.

2. Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?*, Houghton Mifflin Harcourt.

۱. ویژگی یا ماهیت اساسی رقابت دولت‌ها چیست؟
۲. دولت‌ها برای چه چیزی رقابت می‌کنند (چه اهدافی دارند)؟
۳. آن‌ها چگونه رقابت می‌کنند (چه استراتژی‌ها یا توانایی‌هایی را به کار می‌گیرند)؟
۴. چه الگوها یا ساختارهای سیستمی بین‌المللی مختصات رقابت را تعیین می‌کنند؟
۵. عوامل تقویت‌کننده و تعدیل‌کننده شدت رقابت چیست؟

بررسی ما از ادبیات مربوط به رقابت بین‌دولتی، بر چند عامل مهم اشاره دارد که می‌تواند در ارزشیابی ویژگی‌های بازیگران و ملت‌ها کمک کند. برای شناسایی ویژگی‌های قدرت‌ها باید به پرسش‌های زیر پاسخ دهیم:

▪ آیا رژیم قدرت مورد نظر دموکراسی است یا خیر؟

داده‌های قابل اتکای دانش سیاسی و اجتماعی و نظریه صلح دموکراتیک^۱ بر این تأکید دارد که دموکراسی‌ها (در نسخ‌های مختلف خود) اغلب مایل به جنگ با یکدیگر نیستند. این نظریه‌ها به دلایل زیادی استناد می‌کنند که مدل‌های دموکراتیک راه‌حل صلح‌آمیز را که از بطن جوامع برمی‌خیزد ترجیح می‌دهند. این استدلال دلالت‌های مهمی بر مسئله رقابت، به‌ویژه در میان دموکراسی‌ها دارد.

▪ بازیگر چگونه هویت خود را درک می‌کند و چه نوع جاه‌طلبی‌ها و ناخرسندی‌هایی است که این ادراک را ایجاد می‌کند؟

هویت دولت-درک از خود به‌ویژه از ارزش‌ها، حقوق، نقش تاریخی و جاه‌طلبی‌های خود- نقش مهم و تعیین‌کننده در شکل‌دهی به ادراک از منافع و اهداف و بنابراین رفتار آن دولت دارد.^۲ هویت، بنیادی‌ترین نیرویی است که دولت‌ها از طریق آن ویژگی یک رقابت، اهدافشان از رقابت و پیامدهای ناشی از موقعیت رقابتی خود را تفسیر می‌کنند. برای مثال، چین ایده‌هایی از خود به‌مثابه یک جامعه خاص و یک بازیگر در صحنه بین‌المللی دارد که نوع و ویژگی آن با بسیاری از دولت‌ها متفاوت است: این کشور خود را به‌عنوان هژمون بی‌طرف در منطقه می‌بیند که پتانسیل تأثیر بر دیگران را دارد، اما به لحاظ ایدئولوژیک خود را از این امر مبرا می‌داند. این نوع هویت ملی بر رفتار این کشور در دورنمای رقابتی تأثیر خواهد داشت مشابه با رویه‌ای که آمریکا در ابتدای قرن بیستم داشت. این منش ملی متغیر بالقوه مهمی در فضای رقابتی معاصر است.

▪ آیا دولت‌ها از موقعیت خود در نظام بین‌المللی راضی هستند یا خیر؟

سومین جنبه از ویژگی‌های رقابت‌کنندگان، درجه نارضایتی و تجدیدنظرطلبی آن‌هاست. نظریه روابط بین‌الملل به دنبال شناسایی انواع دولت‌هایی است که به‌طور منحصر، محل هر نظمی هستند و در اشکال بی‌ثبات‌کننده رقابت وارد می‌شوند. دولت‌های «تجدیدنظرطلب»، «ناراضی» و «یاغی» کنشگرانی هستند که ماهیت و سطح انرژی رقابت را تشدید می‌کنند. دولت‌های تجدیدنظرطلب^۳ در برابر قدرت‌های مستقر که از نظم و سیستم

1. Democratic peace theory

2. See: Wendt, A. (1992). "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2, and Wendt, A. (1992). *Social Theory of International Politics*, Cambridge, UK: Cambridge University Press. See also: Chafetz, G. R. Spirtas, M. & Frankel, B. (Eds.). (1999). *The origins of national interests* (Vol. 3). Psychology Press.

3. Revisionist states

موجود راضی هستند، قرار دارند. دولت‌ها به لحاظ نظری می‌توانند در یک حیطه موضوعی تجدیدنظرطلب باشند (به‌عنوان مثال، اقتصاد) در حالی که در حیطه‌های دیگر مایل به حفظ نهادهای وضعیت موجود باشند (به‌عنوان مثال، ژئوپلیتیک).

■ چه نوع ایدئولوژی‌ها و گروه‌های هم‌سود داخلی بر مباحثات سیاست خارجی غلبه دارند؟ منظومه منافع داخلی درون یک دولت، عامل تعیین‌کننده دیگر در ویژگی رقابت‌کنندگان است. این منظومه شامل لابی‌های تجاری، گروه‌بندی‌های ایدئولوژیکی، احزاب سیاسی و ائتلاف‌های بوروکراتیک است. سیاست‌های بوروکراتیک می‌تواند به‌ویژه بر انتخاب‌های نهایی دولت‌های ملی تأثیر بگذارد. طیف متنوعی از این علایق، نقش مهم در تقویت تضاد (مانند نقش گروه‌های تجاری آلمان قبل از جنگ جهانی اول) یا پیش‌دستی یک ملت در اهداف جاه‌طلبانه بین‌المللی (مانند نقش مداخله‌گرایان در آمریکا در دهه ۱۹۳۰) ایفا کرده‌اند.

■ رهبران کنونی این بازیگران، رقابت را چگونه ببینند؟

متغیر مهم در رفتار بازیگران در یک محیط رقابتی، اعتقادات و دیدگاه‌های رهبران و گروه‌های رهبری آن‌ها است. در بسیاری از موارد چشم‌انداز رهبران سایر عوامل مهم را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. رهبران تهاجمی رقابت شدید و توأم با خشونت را ترجیح می‌دهند، در حالی که رهبران طالب وضع موجود به دنبال ریسک و خشونت نیستند.

۲- دولت‌ها برای چه چیزی رقابت می‌کنند؟

مشارکت‌کنندگان بر سر چه چیزی رقابت می‌کنند؟ اهداف و مقاصد آن‌ها چیست؟ نظریه و تاریخ یک چارچوب ابتدایی فراهم می‌کند و چند هدف پیشنهاد می‌دهد که دولت‌ها در روابط بین‌الملل، آن‌ها را پیگیری می‌کنند. دولت‌ها در این پیگیری منافع بازی مجموع صفر را انجام نمی‌دهند، بلکه نوعاً با یکدیگر بر سر چند شاخص عمده رقابت می‌کنند. اهداف فهرست شده در زیر، مقیاس‌های سنجش متفاوتی را بازتاب می‌دهند. برخی مانند سنجه‌های اقتصادی تنها با یک مقیاس قطعی اندازه‌گیری می‌شوند و برخی نیز مانند قدرت و موقعیت با اصطلاحات نسبی تعریف می‌شوند. گزارش مؤسسه رند، برخی از کشورهای مورد مطالعه در این گزارش را برحسب درجه تجدیدنظرطلبی و اهداف و مقاصد آن‌ها در رقابت جهانی و منطقه‌ای (شکل ۱) طبقه‌بندی کرده است:

- ۱- قدرت و امنیت
- ۲- موقعیت، قوام و پرستیژ
- ۳- رفاه اقتصادی مادی و قدرت
- ۴- منابع
- ۵- ادعاهای حاکمیتی و سرزمینی
- ۶- ارزش‌ها و ایدئولوژی
- ۷- قواعد، هنجارها و نهادهای سیستم بزرگ‌تر

شکل ۱: طبقه‌بندی کشورها برحسب درجه تجدیدنظرطلبی و اهداف

۳- دولت‌ها چگونه رقابت می‌کنند؟

در پاسخ به این پرسش باید بدانیم چه استراتژی‌ها، ابزارها، تکنیک‌ها و قابلیت‌هایی وجود دارند که دولت‌ها از طریق آن به اهداف رقابتی خود می‌رسند. جدول ۷ استراتژی‌های بنیادی را نشان می‌دهد که حکومت‌ها از آن‌ها برای مزیت رقابتی خود در برابر دیگران استفاده می‌کنند. همچنین جدول ۸، روش‌ها و ابزارهایی را نشان می‌دهد که با آن، استراتژی‌های مورد نظر کاربست می‌یابند:

جدول ۷: استراتژی‌های بنیادی رقابت

مفهوم اساسی	استراتژی
دور ماندن از منازعات میان قدرت‌های بزرگ، در عین حال ایجاد حمایتگری برای حفظ تمامیت ارضی.	انزوای طلبی / بی‌طرفی
به دست آوردن قدرت ملی و به‌ویژه نظامی کافی برای اعمال کنترل هژمونیک در منطقه خود.	هژمونی / برتری نظامی
دستیابی به دوستان و متحدان که قدرت جمعی دولت را تقویت می‌کند و موقعیت رقابتی را بهبود می‌بخشد؛ درواقع، این استراتژی نشان‌دهنده استفاده فعال از موازنه قدرت برای بهره از رقابت است.	همکاری‌ها / ائتلاف‌ها / موازنه قدرت
پویش برای رهبری جهانی در بخش‌های کلیدی اقتصاد، هم به‌منظور تقویت قدرت ملی و هم برای فراهم کردن اهرم از طریق وابستگی متقابل بین دولت‌ها.	مزیت اقتصادی
اگر یک دولت قدرت کافی ملی برای دستیابی به نفوذ را از طریق برتری خود نداشته باشد، می‌تواند از ابزارهای نامتقارن برای تعرض و آزار رقبا، با امتیازات انحصاری برنده شود و موقعیت خود را تحکیم بخشد.	نقش خرابکارانه / تعرض

منبع: همان، ۲۵

جدول ۸: ابزارهای رقابت

مثال‌ها	معیارها یا شاخص‌ها	ابزار، تکنیک یا استراتژی
<ul style="list-style-type: none"> برگزاری تمرینات نظامی آرایش‌های نظامی منطقه‌ای استفاده منسجم از قدرت نظامی برای ترس دیگران استقرار و حضور جهانی نا‌تو، اتحادهای آمریکا- کره جنوبی و آمریکا-ژاپن اتحاد کره شمالی- چین 	<ul style="list-style-type: none"> ظرفیت (اندازه قدرت) توانایی‌ها پیچیدگی تکنولوژیکی استقرار یا حضور اثربخشی نظامی (توانایی تبدیل قدرت به برون‌داد) کمک، تمرینات، آموزش و مأموریت مشورتی نظامی کلیت قدرت نظامی در خدمت اتحادهای مرکب سنجش انسجام اتحاد 	<p>استفاده از قدرت نظامی برای اجبار، تضمین یا اقدام مستقیم یا تجاوز</p> <p>اتحادهای بین‌الدولی مستقیم</p>
<ul style="list-style-type: none"> بازی‌ها و دیدارهای آمریکا با شرکای غیرمتحد سازمان‌های منطقه‌ای روسیه 	<ul style="list-style-type: none"> همکاری‌های تسهیم‌شده با اهداف مشترک اثرات تکانه‌ای بر شراکت‌ها (برای مثال، اراده سیاسی) 	شراکت‌های غیررسمی
<ul style="list-style-type: none"> سیاست‌های رقابتی تحت پشتیبانی دولت در چین نقش صنایع تحت مالکیت دولت در روسیه حمایت دولت آمریکا از تحقیق و توسعه بنیادی 	<ul style="list-style-type: none"> تعداد تعرفه‌ها و سایر محدودیت‌های تجاری سطح پشتیبانی از صنایع تحت مالکیت دولت تعداد سرقت‌های مالکیت فکری تعداد شرکت‌های خارجی ضروری برای اشتراک تکنولوژی 	سیاست‌های تجاری دولت‌محور
<ul style="list-style-type: none"> تحریم‌های آمریکا علیه روسیه، کره شمالی و ایران دیپلماسی انرژی روسیه در اروپا کمک اقتصادی و نظامی خارجی از سوی آمریکا 	<ul style="list-style-type: none"> تعداد، درجه اثر تحریم‌های عمومی یا هدفمند تعداد سیاست‌های اجباری (حمایتی) در زمینه انرژی مقدار کمک اقتصادی و امتیازات تجاری 	حکمرانی اقتصادی

<ul style="list-style-type: none"> ● مقدار منابع مالی تحقیق و توسعه ● تعداد قابلیت‌های تولیدشده 	<ul style="list-style-type: none"> ● برنامه سرمایه‌گذاری ملی چین برای دستیابی به تسلط در حوزه‌های هدف‌گذاری شده تکنولوژی ● تأمین مالی پروژه‌های تحقیقات دفاعی پیشرفته آمریکا 	<p>سرمایه‌گذاری در تکنولوژی</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● تعداد فعالیت‌های دیپلماتیک مهم برای برد در برابر سیاست‌های سایر دولت‌ها ● کمپین‌های مشخص برای تخریب و مقابله با استراتژی‌های رقبا 	<ul style="list-style-type: none"> ● ابتکار آمریکا «اقیانوس هند-آرام» و «پیوند با آسیا» ● ابتکار چین در راه‌های زمینی و ایجاد کمربندهای بزرگراهی منطقه‌ای 	<p>دیپلماسی برای شکل‌دهی به محیط بین‌المللی</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● تعداد مشارکت در نهادهای بین‌المللی ● استفاده خاص از هنجارها، قواعد و نهادها برای نیل به اهداف 	<ul style="list-style-type: none"> ● استفاده آمریکا از پیمان منع گسترش تسلیحات، قطعنامه‌های سازمان ملل، قواعد سازمان انرژی اتمی به‌عنوان حفاظ برای سیاست‌های عدم اشاعه ● استفاده آمریکا از توافقات و نهادهای تجاری به‌مثابه اهرم برای سیاست‌های باز تجاری 	<p>نفوذ حک‌شده در قواعد و نهادها</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● کمپین‌های مشخص با اهداف روایتی خاص ● موفقیت قابل‌سنجش در اهداف خاص ● سنجش‌های عقاید جهانی 	<ul style="list-style-type: none"> ● کمپین‌های اطلاعاتی / ضداطلاعاتی روسیه در اروپا و آمریکا ● پیام‌رسانی جهانی آمریکا بر ضد افراط ● پروپاگاندا و افکارسازی چین در آسیا 	<p>کمپین‌های دیپلماسی عمومی و اطلاعاتی</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● تغییرات قابل‌سنجش در وضعیت موجود منطقه‌ای نسبت به اهداف ● نتایج ویژه کمپین‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> ● پیشرفت‌های دریایی چین و استفاده از نیروی قهری در دریای جنوبی چین ● خرابکاری سیاسی روسیه در اروپا 	<p>کمپین‌های خاکستری</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● فعالیت پنهان برای بی‌ثباتی مخالفان و تقویت عناصر خودی 	<ul style="list-style-type: none"> ● عملیات چین برای نفوذ و اخبار بر شهروندان ماورا بحار ● تعرض روسیه نسبت به مخالفان در خارج کشور 	<p>فعالیت‌های سری</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● گردآوری اطلاعات جاسوسی ● اشتراک فعالیت‌های جاسوسی با دوستان و متحدان ● فعالیت‌های ضدجاسوسی برای حذف اطلاعات رقبا 	<ul style="list-style-type: none"> ● همکاری جاسوسی عمومی بین رقبای عمده 	<p>فعالیت‌های جاسوسی</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● تعداد تهاجمات ● مقدار و نوع مناطق زمینی و دریایی اشتغال شده و تحت کنترل دولت 	<ul style="list-style-type: none"> ● اشغال کریمه از سوی روسیه 	<p>بزرگ‌سازی سرزمینی</p>

منبع: همان، ۲۶-۲۷

۴- چه الگوها یا ساختارهای سیستمی بین‌المللی مختصات رقابت بین حکومت‌ها را تعیین می‌کنند؟ جدول ۹ مقایسه بین دو مدل ساختاری پیشگام در توصیف عصر رقابتی نوظهور است. عناصر جدول تأکید دارد که عصر جدید بازخلق وضعیت دوقطبی از نوع جنگ سرد نیست، چراکه دولت‌های منفرد مهمی در حال پدیدارشدن در سیاست جهانی هستند. همچنین عصر جدید بازتولید مدل کلاسیک رقابت چندقطبی قدرت‌های بزرگ نیست، زیرا در جهان امروز بیشتر قدرت‌های بزرگ در اهداف و ارزش‌های مهم با یکدیگر متحد هستند و خود را در موقعیت رقابت مطلق با یکدیگر نمی‌یابند. رقابت قرن ۲۱، ویژگی‌های ساختاری متمایزی دارد که در جدول ۳ بیان شده است.

جدول ۹: مقایسه ساختارهای رقابت

رقابت قرن بیست و یکم	رقابت قدرت بزرگ	جنگ سرد
عناصری از تک‌قطبی، دوقطبی و چندقطبی ترکیب‌شده در یک سیستم	چندقطبی با موازنه دائم پویای قدرت	دوقطبی
رقابت بر سر موقعیت، ادعای ارضی و کنترلی و رونق	رقابت بر سر موقعیت، قلمرو	رقابت ایدئولوژیکی
نظم قویاً نهادینه‌شده به‌وسیله اجتماع مرکزی قدرتمند و سامان‌بخش	در اغلب دوره‌های تشدید رقابت، پذیرش اندک قواعد و هنجارها	پذیرش برخی از «قواعد مسیر» و رویه‌های حل بحران
بازی ترکیبی با منافع و اهداف بسیار مشترک	بازی مجموع صفر در بیشتر مسائل و زمان‌ها	بازی مجموع صفر
معیار سلطه قدرت اقتصادی، اطلاعاتی و ژئوپلیتیک است	معیار سلطه ایستادگی نظامی است	معیار سلطه قوام نظامی، به‌ویژه در زمینه نیروی هسته‌ای است

منبع: همان، ۲۸

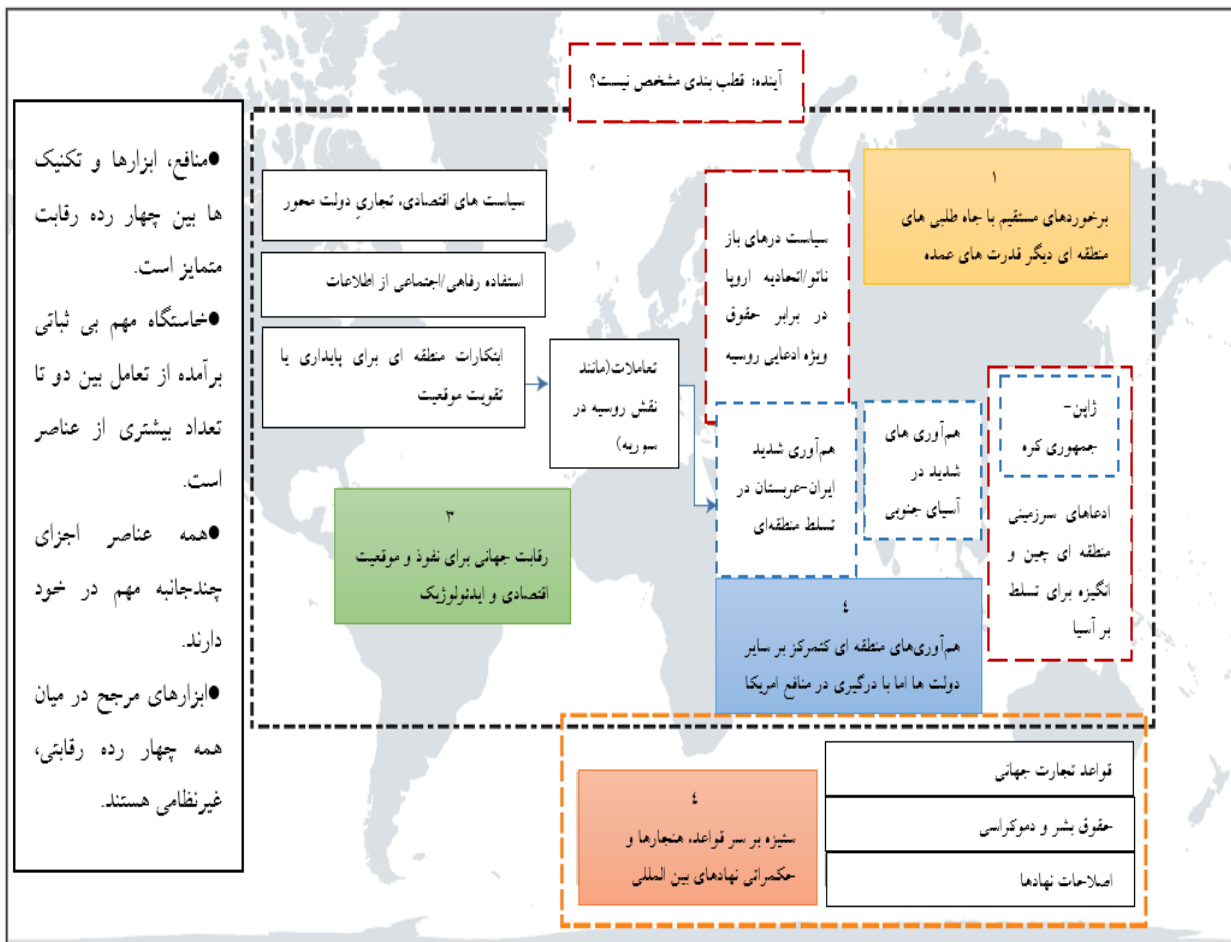
۵- عوامل تقویت‌کننده و تعدیل‌کننده شدت رقابت نوظهور چیست؟

جدول ۱۰: وضعیت متغیرها در تشدید و تعدیل رقابت

ارزیابی (+ -)	عامل	ارزیابی (+ -)	عامل	ارزیابی (+ -)	عامل
	عوامل وابسته به زمینه		عوامل تعدیل‌کننده		عوامل تقویت‌کننده
+	هویت دولت	-	وابستگی متقابل	+	قطب‌بندی
+	نقش منافع داخلی	-	نهادهای	+	گذار قدرت
+	اهداف و شخصیت رهبران	-	مکانیسم‌های مشورتی	+	عدم قطعیت
-	نوع قدرت‌های نظامی	-	دموکراسی		
		-	بازدارندگی هسته‌ای		
		-	حل مسئله چندجانبه		

منبع: همان، ۳۲

گزارش مؤسسه رند درباره رقابت بین‌المللی با ارائه نقشه رقابت جهانی (نمودار ۹) پایان می‌یابد. این نمودار به‌نوعی بیان تصویری فرضیه‌های رقابت نوظهور است و همه دیدگاه‌های موجود درباره ویژگی‌های متمایز رقابت نوظهور بین دولت‌ها را در کنار یکدیگر صورت‌بندی می‌کند.



نمودار ۹: نقشه رقابت جهانی دولت‌ها: چشم‌انداز ۲۰۵۰

منبع: همان، ۳۴

جمع‌بندی

ساماندهی فعالیت توسعه‌ای انسان در فضا- آمایش سرزمین- نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت است که برای توزیع بهینه جمعیت و فعالیت متناسب با بنیان‌های جغرافیایی به‌منظور افزایش رفاه و توسعه جامعه است و هدف نهایی آن تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا است. چنین کارکردی از یک دولت قادر به اعمال حکمرانی در ظرف سرزمینی برمی‌آید. به این ترتیب، کارکرد اصلی سند آمایش که پیکره‌بندی فضایی فعالیت‌های توسعه‌ای متناسب با منطق اعمال قدرت در سرزمین است، بدون درک نگرش‌های جدید در مفهوم و رویه حکمرانی قابل فهم نیست. این پرسش محوری مطرح است که تغییرات بنیادین در حکمرانی متناسب با روندهای جهانی و با توجه به اهمیت آینده‌نگاری موقعیت راهبردی کشور، چه مختصاتی دارد که باید در بازتعریف توسعه و پیکره‌بندی فضایی جدید لحاظ شود؟

بخش‌های ۱ تا ۵ این گزارش برای پاسخ به پرسش فوق تدوین شده است. در بخش ۱ و با هدف بیان چالش دولت سرزمینی در فضای جهانی شده: گذار از حکمرانی الگوی مکان‌مند، واحد و سازمان‌یافته بر این امر تأکید داشتیم که جهانی شدن با رها کردن کم‌وبیش امر اجتماعی از تقید جغرافیایی مرزهای سرزمینی، کاهش نقش کارگزاری دولت مقتدر در یک قلمروی معین، ناتوان کردن آن در اعمال کنترل بر جریان مالی از ورای مرزهای مشخص، خارج کردن تملک وسایل اداری و بوروکراسی‌زدایی از دولت و تضعیف مرجعیت نهایی آن در اعمال حاکمیت واحد ملی؛ زمینه‌ساز چالش اقتدار دولت سرزمینی را فراهم کرده تا جایی که می‌توان از بازآفرینی یک دولت پاسا سرزمینی با پویای‌های جهانی شدن نام برد. با این پیش‌فرض، دیدگاه‌ها روندهای مطرح از سوی مجمع جهانی اقتصاد، مرکز اندیشه‌های حکومتی دلویت، مرکز جهانی مزیت‌بخشی به خدمات دولتی برنامه توسعه ملل متحد و مؤسسه مشاوره استراتژیک KPMG درباره حاکمیت آینده را طبقه‌بندی کردیم.

در بخش دوم و ذیل عنوان اندازه دولت و سمت‌وسوی آن، ضمن ارائه نمودار اندازه دولت در ایران در ۴۰ سال اخیر، روندهای مطرح از سوی دو مؤسسه IFS^۱ و WDI^۲ مطرح شده است. پیش‌بینی WDI بر تداوم روند فعلی اندازه دولت در میان دولت‌های توسعه‌گرای جدید و برخی کشورهای OECD تا سال ۲۰۳۰ است. بنابراین، «دولت بزرگ» لزوماً با نقش توسعه‌گرای آن تباین ندارد. این در حالی است که دیدگاه غالب درباره اندازه دولت در ایران «اندازه بزرگ دولت» را «معضل» تشخیص می‌دهد؛ اما روندهای مطرح از سوی نهادهای جهانی نشان می‌دهد در مقایسه با دولت‌های توسعه‌گرای جدید در جهان، اندازه دولت در ایران چندان هم بزرگ نیست. در بخش سوم، به سیر تحول دموکراسی و مناسبات دولت-مردم در ایران پرداخته و بر این مسئله تأکید شد که به غیر از دولت‌های خاورمیانه در بیشتر دولت‌های توسعه‌گرا از جمله کره جنوبی، ترکیه، مالزی و غیره نیز نهادهای جامعه مدنی اساساً دولت‌ساخته بوده یا تحت کنترل و نظارت شدید دولت مرکزی بوده‌اند و با چنین چشم‌اندازی، پیشران نبودن جامعه مدنی نسبت به دولت در ایران چندان دور از ذهن نیست. اما رویکرد کنونی جهان در جهت گسترش فضای عمومی- به‌ویژه با وجود فروپاشی نظام پرتناقض اتحاد شوروی و

1. Institute for Fiscal Studies
2. World Development Indicators

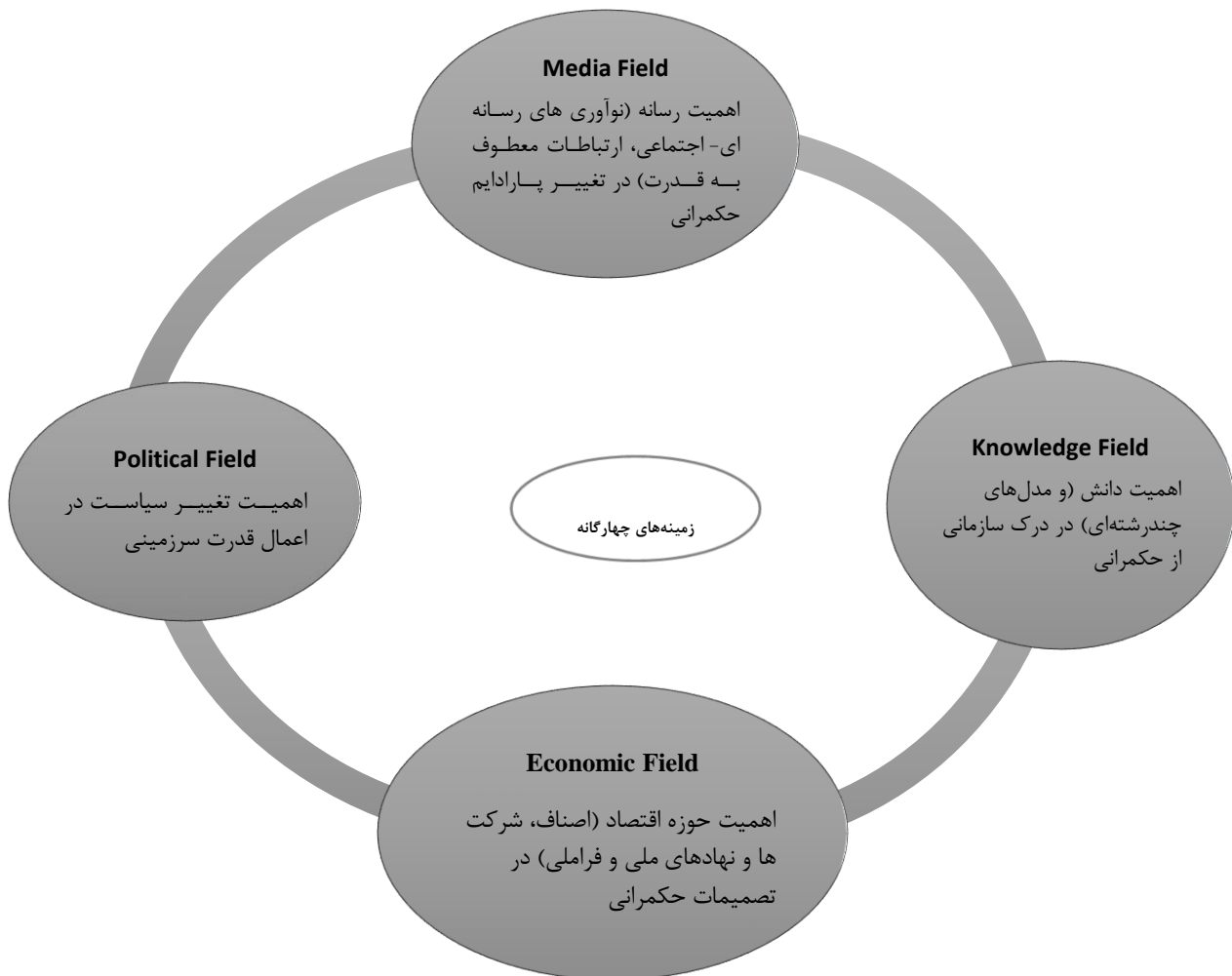
در راستای گسترش جامعه مدنی - حرکت گسترده‌ای را در جهات بازسازی رابطه دولت و جامعه، به خصوص در کشورهای اروپای شرقی و در موج بعدی بسیاری از کشورهای جنوب جهانی (از جمله ایران و کشورهای خاورمیانه و آفریقا) ایجاد کرده است. داده‌های این بخش از گزارش نشان می‌دهد نهادهای پیش‌بینی‌کننده روندهای جهانی از جمله مؤسسه سیترا، مجمع جهانی اقتصاد و پروژه هزاره نیز بر گسترش فضای عمومی و فشار در جهت دموکراتیزاسیون تأکید داشته‌اند.

در بخش چهارم و ذیل عنوان چالش‌های حکمرانی در تنگنای منطقه‌ای، درصدد پاسخ به این پرسش بودیم که ساختارهای سیاسی موجود در خاورمیانه و تعامل آن با قدرت‌های بزرگ، چه تأثیری بر روند توسعه‌گرایی سیاسی و اقتصادی کشورهای منطقه از جمله ایران در نظام اقتصاد سیاسی جهانی دارند؟ پاسخ ما این است که به‌رغم ریسک‌های ژئوپلیتیک خاورمیانه و حضور کشورهای ایران و عربستان در متن این نزاع‌ها، دشواری‌های حکمرانی کشور در حضور رقبای منطقه‌ای نیز، بیشتر شده است. به‌ویژه با توجه به جایگاه مرکزی آمریکا در سیستم جهانی و تأثیرپذیری اتحادیه اروپا و شرق آسیا از سیاست‌های اقتصادی آن و نیز اهرم‌های اقتصادی، سیاسی و امنیتی که این کشور در مناسبات خود با سایر مناطق و کشورها دارد؛ حفظ موقعیت منطقه‌ای ایران یکی از ضرورت‌های اصلی حکمرانی کشور در آینده خواهد بود. گزارش مؤسسه مرکز سیاست‌گذاری دوحزبی آمریکا با عنوان «سیاست آمریکا در قبال ایران: گزینه‌های استراتژیک» ناظر بر این مسئله است.

سرانجام در بخش پنجم به مسئله حکمرانی و عصر نوظهور رقابت بین‌المللی با این پیش‌فرض پرداختیم که برنامه‌ریزی توسعه بدون در نظر گرفتن تغییرات رقابت جهانی و منتزع از رقابت بینادولتی قابل تعریف نیست و در متن همین رقابت بینادولتی است که انگاره «توسعه» مطرح شده است. حتی می‌توان اذعان کرد تغییرات جدید در برنامه‌ریزی توسعه دولت‌محور به سمت الگوهای چندبعدی‌نگر و مشارکتی، یکی از خاستگاه‌های اصلی خود را در روند نوظهور در رقابت جهانی می‌یابد که الگوی مناسبات بین دولت‌ها و کارکرد آن‌ها را در حکمرانی بر جوامع خود از اساس تغییر داده است. اما «عصر نوظهور رقابت بین‌المللی چه ویژگی‌های متمایزی دارد؟» برای پاسخ به این پرسش گزارش اندیشکده آمریکایی رند با همین عنوان را که چشم‌انداز رقابت بین‌المللی را تا سال ۲۰۵۰ مدنظر دارد، ارائه کردیم. این گزارش نگاهی ویژه به برساخت محیط جهانی دارد و ماهیت رقابت را در ابعاد نظامی، اقتصادی، ژئوپلیتیک و اطلاعاتی بین قدرت‌های بزرگ برمی‌کاود. همچنین برای برجسته کردن آنچه به‌عنوان قدرت‌های بزرگ یا اصلی عصر یا دوره توصیف می‌شود، طراحی شده است. مطابق نمودار ۷، آمریکا و چین بازیگران مسلط در عصر نوظهور هستند، اما بسیاری از دولت‌های دیگر نیز در مسائل خاص نقش پیشگام را دارند. همچنین مطابق نقشه رقابت جهانی (نمودار ۱۰)، رقابت نوظهور بین‌المللی دارای ویژگی‌های متمایزی است که از ضرورت کنش متقابل دولت‌ها ایجاد می‌شود.

اکثر متون مورد بررسی در این گزارش، کلان‌روندها و ضرورت‌های حکمرانی در جهان و منطقه کنشگری ایران را تا سال ۲۰۵۰ مدنظر دارند. با قرار دادن این پنج بخش در کنار یکدیگر، اینک قادریم به تصویر نهایی خود از حکمرانی آینده برسیم که موقعیت راهبردی ایران در منطقه و جهان را پیش‌فرض دارد و آگاهی از آن برای طراحان سند آمایش ملی بایسته است. این تصویر برکنش متقابل چهار فیلد یا زمینه سیاست، اقتصاد، دانش و رسانه به‌عنوان ضرورت‌های حکمرانی آینده تأکید دارد (نمودار ۱۰) که به‌طور مفصل در بخش‌های قبلی به

آن پرداخته شد. همچنین در انتهای گزارش و در جدول ۱۱، یک ماتریس SWOT از آینده حکمرانی با توجه به دیدگاه‌های مندرج در بخش‌های ۱ تا ۵ ارائه شده است:



نمودار ۱۰: زمینه‌های چهارگانه به عنوان ضرورت‌های حکمرانی آینده

جدول ۱۱: ماتریس SWOT از فرصت‌ها، تهدیدها، نقاط قوت و نقاط ضعف حکمرانی در آینده

تهدیدها	فرصت‌ها
<ul style="list-style-type: none"> • رهاشدگی تدریجی امر اجتماعی از دولت • نفوذپذیری مرزهای ملی • جدایی تدریجی فرهنگ از دولت • افزایش خاص‌گرایی، رها شدن اقلیت‌ها • افزایش بی‌وقفه شرکت‌های فراملیتی • جریان نامشخص کالاها و خدمات نمادین فراملی • بین‌المللی شدن بیشتر سرمایه • حاکمیت صوری در تعارض بنیادین با واقعیت جهانی • چندملیتی شدن فعالیت‌های دموکراتیک 	<ul style="list-style-type: none"> • استفاده مردم از تکنولوژی ارتباطی برای ارزیابی لحظه‌ای حوزه سیاست • اعمال سیاست مشترکاً طراحی شده برای عبور از جهان مرزبندی شده و عدم قطعیت سیاسی، پیوند و همگرایی حاکمیت و مردم در نظام‌های ارتباطی آینده (رسانه‌های اجتماعی مبتنی بر زمان واقعی) • دینامیک رسانه‌های اجتماعی و قدرت ارتباطات نو در تغییر پارادایم حاکمیت (رسانه‌ای شدن سیاست) • اثرات اقتصاد انقلاب صنعتی چهارم با مؤلفه‌هایی چون حکمرانی چابک بر تکنولوژی و توزیع شغل‌ها و مهارت‌ها • اهمیت کنشگران و پیمان‌های منطقه‌ای فراتر از نهادهای جهانی در اعمال حاکمیت

<ul style="list-style-type: none"> • کاهش قدرت مرزهای ملی و اعمال قواعد حکمرانی توسط شهرها و اهمیت منطقه- کشورها • مواجهه کشورها بر مبنای محاسبات ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک • دولت- شهرها و دولت‌های منطقه‌ای به دلیل اتصال مستقیم به اقتصاد جهانی اهمیت بیشتر خواهند یافت 	<ul style="list-style-type: none"> • حکومت به‌عنوان یک نهاد توانمندساز به‌جای یک تدارک دهنده راه‌حل • حکمرانی پخش شده یا توزیع شده • ایجاد بنیان‌های جدید برای رونق ملی در حکمرانی رقابتی آینده • جهانی‌شدن موجد «فشار بیشتر به پایین» بر حاکمیت خواهد شد؛ • سوق‌دهنده دولت در جهت ارائه خدمات و زیرساخت‌ها و اعمال سیاست‌های جمعیتی، بهداشتی و آموزشی با اولویت‌گیری به سمت کاهش خشونت در بین توده‌های پایین جامعه. • فشارهای زیست‌محیطی، تغییرات اقلیمی و فشار بر منابع طبیعی و زیست‌بوم، حتی در همه کشورها مطالبه‌گری مردمی را تسریع و روندهای دموکراتیک را تقویت خواهد کرد. • برآمدن قطبی‌گرایی چندجانبه و تعمیق یافتن وابستگی متقابل کشورها • امکان دستیابی به دوستان و متحدان برای تقویت قدرت جمعی دولت و بهبود موقعیت رقابتی: استفاده فعال از موازنه قدرت برای بهره از رقابت نوظهور جهانی • پویش برای رهبری در اقتصاد سیاسی منطقه چشم‌انداز: هم به‌منظور تقویت قدرت ملی و هم برای فراهم کردن اهرم نفوذ در منطقه از طریق وابستگی متقابل بین‌الدولی.
<p style="text-align: center;">نقاط ضعف</p> <ul style="list-style-type: none"> • حکمرانی در کشورها متأثر از تنگنای منطقه‌ای و بازی قدرت‌های جهانی است و حفظ موقعیت منطقه‌ای کشورها یکی از ضرورت‌های اصلی حکمرانی کشور در آینده خواهد بود. • عناصری از تک‌قطبی، دوقطبی و چندقطبی در سیستم حکمرانی جهانی ترکیب خواهد شد. • رقابت بر سر موقعیت، ادعای ارضی و کنترلی و رونق اقتصادی، تشدید خواهد شد • نظم به‌وسیله اجتماع مرکزی قدرتمند و سامان‌بخش، قویاً نهادینه خواهد شد. • بازی ترکیبی با منافع و اهداف صورت خواهد گرفت • معیار سلطه، قدرت اقتصادی، اطلاعاتی و ژئوپلیتیک است و این روند تشدید خواهد شد. • تعمیق یافتن وابستگی متقابل کشورها محرز است • اهمیت کنشگران فراملی (جهانی و منطقه‌ای) به‌منابه ضرورت نظم جدید بینادولتی حاکم بر دنیا، حکمرانی ملی را دچار چالش بیشتر خواهند کرد. 	<p style="text-align: center;">نقاط قوت</p> <ul style="list-style-type: none"> • حکمرانی آینده و تغییر در سیاست‌گذاری: گسترش تعهد دولت‌های ملی در فروروم‌های منطقه‌ای، بین‌المللی و حقوقی-قضایی، رشد کمیت و کیفیت سیاست مبتنی بر شواهد واقعی • حکمرانی آینده و تغییر در مقررات‌گذاری شامل: تغییرات سیاست‌گذارانه برای تقویت رفتار یا تغییر رفتار در مدیریت منابع محدود و کاهش فشار کلان‌روندها بر سیاره، تغییرات سیاست‌گذارانه برای تقویت رویه‌های بازاری به‌منظور چابکی اولویت‌های سیاسی دولتی • حکمرانی آینده و تغییر در برنامه‌ها شامل: کمینه کردن هزینه بدنه حکومت از طریق کاهش قیمت‌ها/ هزینه‌های واحد و نیز کاهش تقاضای کل برای دولت‌ها، کل‌گرایی در سیستم‌های زیرساختی • حکمرانی آینده و تغییر در استراتژی‌ها شامل: گرایش به برنامه‌ریزی بلندمدت و سناریوسازی، گرایش به برایندها و متریک‌ها، تفکر پارادایمی، انعطاف‌پذیر و پذیرش تکنولوژی • حکمرانی آینده و تغییر در ساختارها شامل: یکپارچگی درونی، یکپارچگی بالا، قدرت محلی، کنش شبکه‌ای، انعطاف و پذیرش روش‌های جدید • حکمرانی آینده و تغییر در مهارت‌ها شامل: آگاهی بین‌المللی، در نظر گرفتن پیچیدگی‌های مالی، تفکر مبتنی بر سیستم، ارزیابی ریسک‌ها و مدیریت تغییرات سیاست کاملاً مبتنی بر مشهودات و به‌طور مستقیم بر ضروریات و اولویت‌های شهروندان متمرکز است. • در حکمرانی آینده راه‌حل‌های سیاسی بر مبنای تفکر میان‌مدت و بلندمدت اتخاذ می‌شود. • در حکمرانی آینده دولت در پذیرش تکنولوژی سرعت عمل خواهد داشت. • حکمرانی آینده با اهداف نهادی متناسب است و با توجه به عدم اطمینان‌های محیطی، مدیریت را به‌طور کامل در نظر دارد.

منابع

- اسکاچپول، تدا (۱۳۸۲). «دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب ایران»، ترجمه محمدتقی دلفروز، *مطالعات راهبردی*، سال ششم، شماره ۱۹.
- افتخاری، اصغر (۱۳۸۰). *جهانی شدن؛ چالش‌ها و ناامنی‌ها*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی، تهران: مرکز.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹). *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه ابراهیم فتاحی، تهران: مرکز.
- بازمحمدی، حسین و اکبر چشمی (۱۳۸۵). «اندازه دولت در اقتصاد ایران»، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی، گزارش شماره ۲۹.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۴). *جامعه‌شناسی سیاسی*، تهران: نی.
- جلایی‌پور، حمیدرضا و سیدرحیم تیموری (۱۳۹۲). «جهانی‌شدن سیاست و چالش دولت سرزمینی و بر»، *مطالعات و تحقیقات اجتماعی*، سال دوم، شماره ۴، ۶۴۵-۶۲۷.
- جلایی‌پور، حمیدرضا (۱۳۸۳). «ناملی نظری در مورد دموکراسی در ایران کنونی»، *نامه علوم اجتماعی*، شماره ۲۳.
- حاجی یوسفی و دیگران (۱۳۸۸). *دولت و جهانی‌شدن در خاورمیانه*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۷۸). «استقلال نسبی دولت یا جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات راهبردی*، شماره ۲.
- سمتی، هادی (۱۳۸۷). «تحول و تداوم جامعه مدنی در ایران»، مترجم علی مرشدی‌زاد، وبسایت سیاست و جامعه.
- شهرام‌نیا، امیر مسعود (۱۳۸۵). *جهانی‌شدن و دموکراسی در ایران*، تهران: نگاه معاصر.
- شیرخانی، محمدعلی و حامد خوش‌گفتار لامع (۱۳۹۱). «گفتمان و عملکرد اقتصاد سیاسی در دولت‌های تحصیل‌دار»، *معرفت*، سال بیست‌ویکم، شماره ۱۷۲.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۹). «شهری‌شدن جهان و جهانی‌شدن شهرها»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۵۵ و ۱۵۶.
- کاتوزیان، همایون (۱۳۸۴). *اقتصاد سیاسی ایران*، تهران: مرکز.
- کاظمی، حجت‌الله (۱۳۹۳). «جهانی‌شدن و دولت‌های توسعه‌گرا؛ سوبه‌های تغییر و تداوم نقش دولت در فرایند توسعه»، *سیاست*، سال چهل‌وچهار، شماره ۱، ۲۱۶-۱۹۹.
- کمیحانی، اکبر و روح‌الله نظری (۱۳۸۸). «تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی ایران»، *پژوهش‌های اقتصادی*، سال نهم، شماره ۳.
- گیبینز، جان. آر و بوریمر (۱۳۸۱). *سیاست پست‌مدرنیته*، ترجمه منصور انصاری، تهران: گام نو.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۷۹). *گفتارهایی درباره یکپارچگی جهانی*، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران: علم و ادب.
- مالجو، محمد (۱۳۸۴). «کوچک‌سازی دولت در ایران: منطق قدرت یا خطابه حقیقت؟»، *گفتگو*، شماره ۴۵.
- نش، کیت (۱۳۸۸). *جامعه‌شناسی سیاسی معاصر*، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: کویر.
- واترز، مالکوم (۱۳۷۹). *جهانی‌شدن*، ترجمه اسماعیل مردانی گیوی و سیاوش مؤیدی، تهران: مدیریت صنعتی.
- هابرماس، یورگن (۱۳۸۴). *جهانی‌شدن و آینده دموکراسی*، ترجمه کمال پولادی، تهران: مرکز.
- Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?*, Houghton Mifflin Harcourt.

- BIPARTISAN POLICY CENTER (May 2018). "U.S. Policy Toward Iran: Strategic Option", *Report of the Task Force on Managing Disorder in the Middle East*.
- Dragicevic, N. Zon, N. Gold, J. & Johal, S. (2017). *Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments*, KPMG.
- Eggers, W. D & Hurst, S. (2018). "The State Policy RoadMap: Solutions for the Journey Ahead", *Deloitte Insights*.
- Eggers, W. D. & Macmillan, P. (2015). "Gov2020: a Journey into the Future of Government", *Deloitte*.
- Evans, P. (2010). "Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls", *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, 37-58.
- Harvey, D (1989). *The condition of postmodernity*, Oxford: Blackwell.Held. D. (1995). *Democracy and Global order: From the Modern State to cosmopolitan Governance*. Polity Press: Cambridge.
- Hawksworth, J. Clarry, R. & Audino, H. (2017). *The World in 2050: The long view: How will the global economic order change by 2050*, Pricewaterhouse Coopers.
- Held, D. & McGrew, A. (2007). *Globalization/anti-globalization: Beyond the great divide*, Polity.
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*, Stanford University Press.
- Holton, R. J. (2011). *Globalization and the nation state*, Macmillan Education UK.
- Kataja, E. K. (2017). *From the Trials of Democracy towards the Future Participation*, *Sitra Memorandum*.
- Kupchan, C. A. & Kupchan, C. A. (1991). "Concerts, collective security, and the future of Europe", *International Security*, Vol.16, No.1, 114-161.
- Mahdavy, H. & Cook, M. (1970). "The patterns and problems of economic development in rentier states: the case of Iran", *life*, Vol.1000, No.1.
- Mazarr, M. J. Blake, J. S. Casey, A. McDonald, T. Pezard, S. & Spirtas, M. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, Rand corporation.
- Nye, J. (2019). What will government look like in 2050?, <https://www.weforum.org/agenda/2014/06/joseph-nye-government-age-internet/>.
- Scholte, J. (1997). "Global Capitalism and the State", *International Affairs*, Vol.73, No. 3, 430-431.
- Schroeder, P. W. (1986). "The 19th-century international system: changes in the structure", *World Politics*, Vol.39, No.1, 1-26.
- The Millennium (2019). "15 Global Challenges", <http://www.millennium-project.org>.
- Tully, C. (2015). *Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- World Economic Forum website (2014). "2050: How can we avoid a gated world?" <https://www.weforum.org/agenda/2014/01/2050-can-avoid-gated-world>.
- World Economic Forum website (2014). "2050: What if cities ruled the world?", <https://www.weforum.org/agenda/2014/01/cities-ruled-world/>.
- World Economic Forum website (2019). "Transformation Maps: Harnessing the Forum's Collective Intelligence"

