

اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع: زمینه‌ها و رویکردها

دکتر اله‌مراد سیف^۱

تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۳/۳۱

تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۳/۹

چکیده

اصلاح الگوی مصرف در همه بخش‌های دفاعی و غیر دفاعی جمهوری اسلامی ایران از الزام‌های حرکت به سمت پیشرفت و عدالت است. در بخش دفاع این الزام چشمگیرتر بوده و به دلایل راهبردی، ضرورت بیشتری دارد. با این حال، ممکن است انجام چنین اقدام‌های اصلاحی در بخش دفاع دشوارتر از بخش‌های غیرنظامی کشور تصور شود. از این رو، ساده کردن مسئله، قدم خوبی برای حل آن خواهد بود. این مقاله، ضمن تعریف الگوی مصرف به طرح زمینه‌های کلی اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع جمهوری اسلامی ایران با ملاحظه‌های کارآیی و نیز اثربخشی پرداخته و برای این امر مهم سه رویکرد کلان پیشنهاد نموده است. در پایان، شواهدی از اصلاح الگوی مصرف در وزارت دفاع آمریکا ارائه گردیده که مبتنی بر یکی از رویکردهای پیشنهادی است.

واژگان کلیدی: اصلاح الگوی مصرف، منابع راهبردی، قابلیت نظامی، صرفه‌جویی.

مقدمه

زندگی اقتصادی انسان‌ها مشتمل بر تولید، توزیع و مصرف است. اگر اهمیت مصرف که آخرین حلقه از این زنجیره می‌باشد را معادل همه آنچه در زندگی اجتماعی و فردی انسان‌ها و نیز در سازمان‌های برآمده از نیازهای اجتماعی بدانیم، گزاره نگفته‌ایم. کارآیی و اثربخشی مصرف در دنیای کنونی از عوامل مهم موفقیت‌های فردی، اجتماعی و ملی است. درست در نقطه مقابل، هدر دادن منابع موجب تأخیر در دستیابی به اهداف خواهد شد.

مقام معظم رهبری در پیام نوروزی، سال ۱۳۸۸ را سال حرکت در جهت اصلاح الگوی مصرف نام نهادند و در فرمایشات بعدی خود، ابعاد مهم این مسئله را روشن ساختند. ایشان ضمن اشاره به مشکل جامعه ما در «بی‌توجهی در مصرف»، فرمودند که «ما در زمینه مصرف، در زمینه هزینه کردن منابع مالی کشور که به وسیله خود ما و به وسیله همه برادران هم‌میهن ما و به وسیله مسئولان کشور با زحمت زیاد به وجود می‌آید، دچار نوعی بی‌توجهی هستیم، که باید این را تبدیل کنیم به یک توجه و اهتمام خاص (آیت...خامنه‌ای، ۱۳۸۷/۱۲/۳۰). از نظر ایشان «ما دچار اسراف هستیم، ما دچار ولخرجی و ولنگاری در مصرف هستیم ... بسیاری از منابع کشور، شاید بشود گفت بخش مهمی از منابع کشور در همه زمینه‌ها - چه در زمینه مسائل شخصی، و چه تا حدودی در زمینه‌های عمومی - صرف اسراف‌ها و زیاده‌روی‌های ما در مصرف می‌شود» (آیت...خامنه‌ای، ۱۳۸۷/۱۲/۳۰).

ایشان در اشاره به راه‌حل این مسئله فرمودند: «ما باید مصرف کردن را مدبرانه و عاقلانه مدیریت کنیم. مصرف نه فقط از نظر اسلام، بلکه از نظر همه عقلائی عالم، چیزی است که باید تحت کنترل عقل قرار بگیرد. با هوی و هوس، با خواهش دل و آنچه که نفس انسان از انسان مطالبه می‌کند، نمی‌شود مصرف را مدیریت کرد. کار به جایی می‌رسد که منابع کشور به هدر می‌رود، شکاف بین فقرا و اغنیا زیاد می‌شود، عده‌ای در حسرت اولیات زندگی می‌مانند و عده‌ای با ولخرجی و ولنگاری در مصرف، منابع را هرز و به هدر می‌دهند» (همان). از آنجا که حل این مشکل به زمان طولانی نیازمند است، ایشان جهت‌گیری به

سمت این هدف مهم را توجه دادند و فرمودند: «ما باید الگوی مصرف را اصلاح کنیم. ما باید به سمت اصلاح الگوی مصرف حرکت کنیم. مسئولان کشور در درجه اول - چه قوه مقننه، چه قوه مجریه، و چه سایر مسئولان کشور؛ قوه قضائیه و غیر آنها - و اشخاص و شخصیت‌ها در رتبه‌های مختلف اجتماعی، و آحاد مردم ما از فقیر و غنی، باید به این اصل توجه کنند که باید الگوی مصرف را اصلاح کنند. این جور مصرف کردن در همه زمینه‌ها - در امور ضروری زندگی، در زیاده‌های زندگی - مصرف کردن بی‌رویه و بدون منطق و بدون تدبیر عقلانی، به ضرر کشور و به ضرر آحاد و اشخاص ماست. من از عموم مردم و به‌خصوص از مسئولان درخواست می‌کنم، خواهش می‌کنم که در این زمینه فعالیت خودشان را در این سال زیاد کنند، افزایش بدهند و برای اصلاح الگوی مصرف برنامه‌ریزی کنند. لذا من این سال را، سال «حرکت مردم و مسئولان به سوی اصلاح الگوی مصرف» می‌دانم و امیدوارم که این عنوان - که «اصلاح الگوی مصرف» است - برای همه ما دستورالعمل باشد و همه ما بتوانیم برطبق این شعار مهم و حیاتی و اساسی برای کشور عمل کنیم و از منابع کشورمان به بهترین وجهی استفاده نماییم» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۸۷/۱۲/۳۰).

اهمیت اصلاح الگوی مصرف از نظر مقام معظم رهبری تا به آن پایه است که می‌فرماید: «یک اقدام اساسی در زمینه همین پیشرفت و عدالت، آن مسئله‌ای است که من در پیام نوروزی خطاب به ملت عزیز ایران عرض کردم؛ و آن مسئله مبارزه با اسراف، حرکت در سمت اصلاح الگوی مصرف، جلوگیری از ولخرجی‌ها و تضييع اموال جامعه است؛ این بسیار مسئله مهمی است... لازم است به‌عنوان یک سیاست، ما مسئله صرفه‌جویی را در خطوط اساسی برنامه‌ریزی‌هایمان در سطوح مختلف اعمال کنیم» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۸۷/۱/۸۸).

همچنین از آنجا که فهم درست مسئله در یافتن راه‌حل‌ها اهمیت زیادی دارد، می‌فرماید: «مردم عزیزمان توجه داشته باشند که صرفه‌جویی به معنای مصرف نکردن نیست؛ صرفه‌جویی به معنای درست مصرف کردن، بجا مصرف کردن، ضایع نکردن مال، مصرف را کارآمد و ثمربخش کردن است» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۸۷/۱/۸۸).

اگر استفاده کامل و کارآمد از منابع را هدف اساسی اصلاح الگوی مصرف بدانیم، نقطه مقابل آن «اسراف» خواهد بود. مقام معظم رهبری در تشریح پدیده اسراف این‌گونه بیان نمودند: «اسراف در اموال و در اقتصاد این است که انسان مال را مصرف کند، بدون اینکه این مصرف اثر و کارایی داشته باشد. مصرف بیهوده و مصرف هرز، در حقیقت هدر دادن مال است. جامعه ما باید این مطلب را به عنوان یک شعار همیشگی در مقابل داشته باشد؛ چون وضع جامعه ما از لحاظ مصرف، وضع خوبی نیست. این را من عرض می‌کنم؛ ما باید اعتراف کنیم به این مسئله. عادت‌های ما، سنت‌های ما، روش‌های غلطی که از این و آن یاد گرفته‌ایم، ما را سوق داده است به زیاده‌روی در مصرف به نحو اسراف. یک نسبتی باید در جامعه میان تولید و مصرف وجود داشته باشد؛ یک نسبت شایسته‌ای به سود تولید؛ یعنی تولید جامعه همیشه باید بر مصرف جامعه افزایش داشته باشد. جامعه از تولید موجود کشور استفاده کند؛ آنچه که زیادی هست، صرف اعتلای کشور شود. امروز در کشور ما این‌جوری نیست. مصرف ما به نسبت، از تولیدمان بیشتر است؛ این، کشور را به عقب می‌رساند؛ این، ضررهای مهم اقتصادی بر ما وارد می‌کند؛ جامعه دچار مشکلات اقتصادی می‌شود. در آیات شریفه قرآن بارها راجع به پرهیز از اسراف در امور اقتصادی تأکید شده؛ این به خاطر همین است... اسراف، هم لطمه اقتصادی می‌زند، هم لطمه فرهنگی می‌زند. وقتی جامعه‌ای دچار بیماری اسراف شد، از لحاظ فرهنگی هم بر روی او تأثیرهای منفی می‌گذارد. بنابراین مسئله صرفه‌جویی و اجتناب از اسراف، فقط یک مسئله اقتصادی نیست؛ هم اقتصادی است، هم اجتماعی است، هم فرهنگی است؛ آینده کشور را تهدید می‌کند... اسراف در نان، در مورد آب، انرژی - چه برق، چه حامل‌های انرژی - یعنی نفت، گاز، گازوئیل، بنزین، در مصارف گوناگون شخصی و خانوادگی، اسراف فردی، تجمل‌گرایی‌ها، چشم‌وهم‌چشمی‌ها، هوسرانی افراد خانواده... در سطح ملی هم اسراف می‌شود. این شبکه‌های ارتباطی، شبکه‌های انتقال برق، سیم‌های برق، اینها وقتی فرسوده شود، برق هدر می‌رود... یا شبکه‌های انتقال آب اگر فرسوده باشد، آب هدر می‌رود. اینها اسراف‌های ملی

است ... اسراف در سطح سازمان هم اتفاق می‌افتد. رؤسای سازمان‌های گوناگون مصرف شخصی نمی‌کنند، اما مصرف بی‌رویه در مورد سازمان خودشان اتفاق می‌افتد؛ تجملات اداره، اتاق کار، تزئیناتش، سفرهای بیهوده، مبلمان‌های گوناگون؛ باید با مراقبت و نظارت از این کارها جلوگیری کرد» (آیت...خامنه‌ای، ۱/ ۸۸).

مقام معظم رهبری در لزوم داشتن نگاه عیب‌جویانه و نیز برنامه‌ریزی برای حل مشکل، می‌فرماید: «هم در سطح دولت، هم در سطح آحاد مردم، هم در سطح سازمان‌ها باید نگاه عیب‌جویانه به اسراف وجود داشته باشد... همان طور که عرض کردیم، با حرف هم تمام نمی‌شود؛ باید برنامه‌ریزی کنند. قوه مقننه و قوه مجریه موظفند به پیگیری. برنامه‌ریزی کنند، قانونگذاری کنند، قانون را با قاطعیت تمام اجرا کنند. این پیشرفتی که ما در این ده سال خواهیم داشت، بخش مهمی‌اش مربوط به همین قضیه است» (آیت...خامنه‌ای، ۱/ ۸۸).

۲. نگاه راهبردی به اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع ج.ا. ایران

۲-۱. تعریف الگوی مصرف

الگوی مصرف مطابق تعریف فرهنگ اقتصادی آکسفورد به «ترکیبی از کیفیت‌ها، کمیت‌ها، اقدامات و تمایل‌هایی گفته می‌شود که چگونگی استفاده یک جامعه و یا گروه انسانی از منابع را برای بقا، آسایش و تمتعات مشخص می‌سازد.» (Oxford Dictionary of Economics, 1997).

۲-۲. ضرورت و اهمیت راهبردی اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع

دفاع در قلب امنیت ملی همه ملت‌ها جای دارد. کشورها مجموعه مشترکی از انتخاب‌ها را پیش‌رو دارند؛ اینکه چه تصمیماتی باید گرفته شود، چه کسانی این تصمیمات را باید بگیرند، چگونه منابع باید تخصیص داده شوند و چه سرمایه‌گذاری‌هایی باید انجام شود. در سطحی بالاتر نیز دولت‌ها باید تصمیم بگیرند که

چه اصول و شیوه‌ی تصمیم‌سازی مناسب است و چه ساختاری بر فرایند تصمیم‌سازی دفاعی آنها باید حاکم باشد (Chu, & Berstein, 2004: 13).

دولت‌ها برای تعیین سطح مخارج نظامی خود ابتدا به ارزیابی راهبردی از تهدید و نیز برآورد اثربخشی مخارج نظامی در برخورد با آن تهدید می‌پردازند، در مرحله بعد باید نتیجه این ارزیابی را در برابر هزینه - فرصت مخارج نظامی، که سطح مشخصی از تولید ملی است، متوازن سازند.^۱ نتیجه این محاسبه‌های اقتصادی - سیاسی، سهم نیروهای نظامی از تولید ملی را مشخص خواهد ساخت. اگر سطح تهدید کوچک باشد، یا اگر انجام مخارج نظامی، اثربخشی کمتری نسبت به دیگر شقوق ممکن برخورد با تهدیدها داشته باشد و یا هزینه - فرصت این مخارج بالاتر پیش‌بینی شود، بخش نظامی ممکن است سهم کمتری را از تولید ملی برخوردار شود. در حالی که سهم مخارج نظامی از تولید ملی به خودی خود بیانگر قابلیت نظامی یک کشور نمی‌باشد، ولی معیار روشنی برای نشان دادن اولویت‌ها خواهد بود که نشان می‌دهد بخش دفاع به عنوان داعیه‌دار تولید امنیت، چه بخشی از منابع ملی را مصرف می‌کند.

در ادبیات اقتصادی، سهم مخارج نظامی از تولید ملی را «بار دفاعی»^۲ کشور می‌گویند. این نسبت که متداول‌ترین شیوه برای سنجش بار دفاعی است، مقایسه جهانی کشورها را ممکن ساخته است (Merrath, 2000:13). البته این واژه با این ذهنیت سازگار است که تولید امنیت چه فشاری را بر اقتصاد ملی تحمیل می‌کند. اگرچه همه در عمل می‌پذیرند که بخش دفاع لازم است، اما توافق یکسانی برای سهم آن از تولید ملی وجود ندارد. آمارهای تطبیقی بار دفاعی ایران در مقایسه با برخی کشورها در پی آمده است.

۱. در واقع با صرف مخارج نظامی (با هدف تولید امنیت) سطح مشخصی از تولیدهای غیرنظامی (که با هدف ایجاد رفاه تولید می‌شوند) از دست خواهد رفت. بنابراین هزینه - فرصت مخارج دفاعی، سطح مشخصی از رفاه از دست رفته است.

2. Defence Burden

کشورهای منطقه	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸
اردن	۴۸	۴۷	۶۱	۵۹
ارمنستان	۲۹	۲۹	۳	۳۲
آذربایجان	۲۳	۳۴	۲۹	۲۷
بحرین	۳۶	۳۴	۳۲	۲۷
بنگلادش	۱۲	۱۲	۱۲	۱۱
پاکستان	۴	۳۸	۳۶	۳۳
ترکیه	۲۵	۲۵	۲۱	۲۲
ج.ا. ایران	۳۸	۳۸	۲۹	
رژیم اشغالگر قدس	۷۷	۷۸	۸۴	۸
سوریه	۵۱	۴۴	۴۱	۳۴
عربستان	۸	۸۳	۹۳	۸۲
عمان	۱۱۸	۱۱	۱۰۴	
قرقیزستان	۳۱	۳۲	۳۱	۲۴
قزاقستان	۱	۱	۱۳	۱
کویت	۴۳	۳۶	۳۸	۳۲
لبنان	۴۴	۴۶	۵۱	۴۴
مصر	۲۹	۲۷	۲۵	۲۳
یمن	۴۹	۴۳	۴۹	۴۵
متوسط منطقه	۴۴	۴۳	۴۳	۳۷

Source: The World Bank Group (2010)

نشانگر ۱. مخارج نظامی به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی کشورهای منطقه

اگرچه درصد «بار دفاعی» جمهوری اسلامی ایران نسبت به رژیم اشغالگر قدس که تهدید اصلی ایران در منطقه به‌شمار می‌رود، بسیار پایین‌تر و نزدیک به نصف بوده و از متوسط کشورهای منطقه نیز همواره کمتر بوده است، ولی این درصد قابلیت افزایش چندانی نداشته و بخش دفاع باید در چارچوب مقدراتی که از این سهم عاید آن خواهد شد، برنامه‌ریزی کند. بنابراین توسعه بخش دفاع تنها در گرو صرفه‌جویی و افزایش

اثربخشی هزینه در این بخش بوده و از این منظر اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع جمهوری اسلامی ایران یک ضرورت راهبردی است.

۳-۲. ظرفیت اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع

بخش دفاع، داعیه‌دار تولید کالای عمومی «امنیت» است. کالای عمومی به کالایی گفته می‌شود که بخش خصوصی انگیزه و توان تولید آن را ندارد. بنابراین در همه نظام‌ها این دولت‌ها هستند که برای تولید امنیت اقدام می‌کنند. با این حال تولید امنیت مانند هر تولید دیگری نیازمند صرف منابع گوناگونی اعم از سرمایه‌های فیزیکی (تجهیزات، ساختمان‌ها و به‌طور کلی آماد) و نیروی انسانی است. بودجه‌های دفاعی نیز برای تهیه و تدارک این منابع مورد استفاده قرار می‌گیرند. همچنین مانند هر تولید دیگری توجه به کیفیت تولیدات و بهره‌وری عوامل تولید، موضوعیت دارد. بهره‌وری نیز نتیجه شاخص‌های کارایی و اثربخشی است. بنابراین پرسش اساسی قابل طرح این است که بخش دفاع، منابع را با چه درجه از کارایی به امنیت تبدیل می‌کند و اثربخشی هزینه‌های نظامی چگونه است؟

به طور ساده اگر اثربخشی هزینه در بخش دفاع ۷۰ درصد نسبت به وضع مطلوب برآورد شود، این به آن معنی خواهد بود که در بخش دفاع، یک ظرفیت صرفه‌جویی ۳۰ درصدی وجود دارد و همین ظرفیت برای اصلاح الگوی مصرف وجود خواهد داشت. اما از آنجا که وضعیت مطلوب هیچ‌گاه قابل اندازه‌گیری نیست، برآورد دقیق ظرفیت اصلاح الگوی مصرف در این بخش نیز قابل برآورد دقیق نخواهد بود، اما روشن است که این ظرفیت وجود دارد و از این‌رو ناگزیر از شناسایی پی‌درپی زمینه‌های اصلاح الگوی مصرف و حرکت دائمی برای صرفه‌جویی در این بخش هستیم. روشن است که صرفه‌جویی انجام شده منابعی را آزاد خواهد کرد که می‌تواند در خدمت افزایش قابلیت نظامی کشور به‌کار گرفته شود.

۴-۲. قابلیت نظامی

از جمله معیارهای ارزیابی قدرت ملی کشورها، قابلیت نظامی آنها می‌باشد. منظور از قابلیت نظامی، توان دستیابی به اهداف مشخص شده در زمان جنگ می‌باشد (Dictionary of Military and Associated Terms, August 2005: 335). از آنجا که کشورها به طور مداوم در معرض تهدیدهای داخلی و خارجی برای امنیت خود هستند، اثربخشی نیروهای نظامی آنها، معیار نهایی «قدرت» خواهد بود. قابلیت‌های دفاعی به کشورها این امکان را خواهد داد که با دشمنان داخلی و خارجی مقابله کرده و منافع ملی خود را محقق ساخته و در صورت لزوم، خواست خود و ملت خود را بر دیگر حریفان خارجی تحمیل کنند (Tellis & others, 2000: 133-135). تصور قابلیت نظامی به‌عنوان سطحی از قدرت ملی، بر این نکته استوار است که سازمان نظامی یک کشور منابع ملی را دریافت کرده و آن را به قابلیت‌های مشخصی برای مقابله رزمی تبدیل می‌کند. در اینجا پرسش این است که چه منابعی را سازمان نظامی دریافت می‌کند و با چه درجه‌ای از موفقیت می‌تواند آن را به قدرت مؤثر نظامی تبدیل کند. در راستای بحث از قابلیت نظامی، باید ابتدا منابع راهبردی دریافتی از سوی سازمان نظامی را بیان نمود (Tellis & others, 2000: 133-135).

۵-۲. منابع راهبردی

منابع مالی، انسانی، فیزیکی و فناورانه که یک کشور در اختیار سازمان‌های نظامی خود قرار می‌دهد به روشنی تابعی از منابع ملی و نیز ضرورت‌های ناشی از عملکرد ملی (شبه دو جانب عرضه و تقاضا) می‌باشد. بنابراین هر تحلیلی که بخواهد قدرت ملی را از جهت نظامی اندازه‌گیری کند، باید اطلاعات مربوط به متغیرهای زیر را گردآوری و مورد ارزیابی قرار دهد. (Tellis & others, 2000: 133-143)

۱-۵-۲. بودجه‌های دفاعی

اصطلاح «مخارج نظامی» و «بودجه نظامی» عبارتی کوتاه ولی پُرچاذه برای کارشناسان است، این به دلیل نقش تعیین‌کننده بودجه نظامی در تضمین قابلیت دفاعی و امنیت نظامی کشورها می‌باشد. این نقش مبتنی بر این حقیقت است که منابع (اعم از پول، کالا، مواد و نیروی انسانی) با استفاده از منابع بودجه به این بخش جذب شده‌اند. بنابراین بودجه نظامی برای برآوردن نیازمندی‌های دفاعی و امنیتی مهم‌ترین منبع و ابزار می‌باشد (Smirnov, 2001).

با وجود اهمیت بودجه دفاعی در تولید امنیت برای یک کشور، از آنجا که به جز بودجه دفاعی، عوامل مؤثر بسیاری در قابلیت نظامی وجود دارند، نمی‌توان ارتباط مستقیم و افزایشی پیوسته‌ای میان افزایش مخارج نظامی یک کشور و ارتقای سطح امنیت در آن کشور انتظار داشت. این به آن مفهوم است که باید به دنبال یافتن اندازه بهینه‌ای برای بودجه‌های نظامی کشورها بود.

۲-۵-۲. نیروی انسانی

اندازه و کیفیت نیروی انسانی، دومین نوع از منابعی است که می‌تواند قدرت ملی یک کشور را آشکار سازد. به یقین، اندازه نیروی نظامی مهم است، نخست به‌عنوان یک شاخص خام از قدرت نظامی، و دوم به این دلیل که هر کمیت، کیفیتی هم دارد که به هر حال به اندازه کمیت در میدان نبرد تأثیرگذار است. در این رابطه، ترکیب عناصر ثابت و نیروهای ذخیره و سطوح تحصیلی مورد لزوم برای استخدام و نیز سطوح تحصیلات گروه افسران و درجه‌داران که اطلاعات ارزشمندی از توان یک نیروی نظامی را برای استفاده کردن از فناوری‌های نظامی رایج دنیا به دست می‌دهند، مهم خواهند بود.

۳-۵-۲. زیرساخت‌های نظامی

میزان و کیفیت زیرساخت‌های نظامی، سومین نوع از منابعی است که بر کیفیت توان نظامی اثرگذار است. این مقوله زیرساخت‌های فیزیکی از قبیل «پایگاه‌ها و تأسیسات»، همچنین تعداد و کیفیت مکان‌های آموزشی، امکانات پزشکی، سازه‌های نظامی و مانند آن را نیز شامل گردد.

۴-۵-۲. مؤسسه‌های مبتنی بر تحقیق، توسعه، آزمایش و ارزیابی در سازمان نظامی

پس از جنگ دوم جهانی، بسیاری از کشورها سهم قابل ملاحظه‌ای از بودجه دفاعی خود را صرف فعالیت‌های تحقیق و توسعه نموده‌اند که این مخارج سهم مهمی از کل هزینه تحقیق و توسعه دولت این کشورها بوده است (Setter, Oren & Tishler, 2004: 3).
تعداد و کیفیت مؤسسه‌های تحقیقات نظامی، چهارمین نوع منابعی است که بر توان نظامی اثرگذار است. تحولات سریع، هم در فناوری و هم هنر جنگ، موجب نیاز روزافزون به مؤسسه‌های تخصصی شده است که بر فعالیت‌های تحقیق، توسعه، آزمایش و ارزیابی^۱ مرتبط با نبرد تمرکز دارند.

۵-۵-۲. صنعت پایه دفاعی

ساختار، گستره و کیفیت صنایع دفاعی یک کشور، پنجمین نوع از منابعی است که بر اثربخشی نظامی تأثیرگذار است. صنعت پایه دفاعی از بنگاه‌ها یا صنایعی تشکیل می‌شود که بسته به مخارج دفاعی کشور به تولید تجهیزات و فناوری دفاعی کشور اشتغال دارند. درک ساختار و کیفیت صنعت پایه دفاعی به ما اجازه می‌دهد که آسیب‌پذیری بالقوه یک کشور را در زمینه نبرد ارزیابی کنیم. یک رهیافت کلی برای ارزیابی صنعت پایه دفاعی،

1. Research, Development, Test, and Evaluation (RDT&E)

طبقه‌بندی کیفیت و درجه خودکفایی کشور در تولید سلاح‌های بزرگ و کوچک، تولیدات غیرکشنده ولی راهبردی و نیز کالاهای مصرفی می‌باشد.

۶-۵-۲. آماد و پشتیبانی رزم

چگونگی موجودی ذخیره آماد نظامی و توان پشتیبانی یک کشور، آخرین و نه کمترین اهمیت را در اثربخشی نظامی و قابلیت دفاعی آن کشور دارد. در واقع، گردآوری اطلاعات تفصیلی درباره موجودی آماد دیگر کشورها، از جمله کارهای مهم اطلاعاتی است و هنگامی که با اطلاعات مرتبط با عناصر نیروی انسانی ترکیب شود، ابعاد مفیدی از توان نیرویی برای دفاع از منافع ملی یا جلوگیری از رسیدن حریف به هدف‌های خود را به خوبی نمایان می‌سازد. اهمیت چنین اطلاعاتی امروزه به هیچ وجه کاهش پیدا نکرده است. موجودی ذخیره آماد نظامی و توان پشتیبانی شامل تعداد و انواع تانک‌ها، تفنگ‌ها، کشتی‌ها و هواپیماها و دیگر تجهیزات است. در کنار کمیت، کیفیت این تجهیزات در نهایت به ظرفیت تخریبی بستگی دارد که یک کشور می‌تواند بر دیگری وارد کند.

پس از بیان منابع راهبردی، مهم این نکته است که از این منابع با چه شایستگی استفاده خواهد شد. بنابراین بحث از «قابلیت تبدیل»^۱ منابع مطرح می‌شود.

۶-۲. قابلیت تبدیل

دستیابی به منابع راهبردی عنصر مهمی از توان نظامی است، اما یک سازمان نظامی هنگامی اثربخش است که بتواند این منابع را گرفته و آنها را به یک توان نیرویی نوین، برای هدایت مؤثر عملیات در برابر طیف وسیعی از دشمنان تبدیل کند. فرایند تبدیل، مهم و اساسی است؛ زیرا تعیین‌کننده این مهم است که به‌طور کلی منابع انباشت شده در

1. Conversion Capability

یک کشور، در نهایت، نیرویی نظامی با شایستگی‌های عملیاتی ایجاد خواهد کرد که موجب برتری راهبردی آن در صحنه نبرد خواهد شد. بنابراین، تبدیل موفقیت‌آمیز منابع موجود به قابلیت نظامی مؤثر، یک آزمون واقعی از کیفیت رهبری نظامی است (البته موفقیت در صحنه نبرد، آزمون کلیدی دیگری است). موفقیت در این میدان می‌تواند وابسته به ساختارها و نهادهایی باشد که فراتر از خود سازمان نظامی هستند. از میان عوامل زیادی که بر قابلیت تبدیل منابع به توانمندی عملیاتی اثرگذار است، عوامل زیر از اهمیت بیشتری برخوردار هستند (Tellis & others, 2000: 143-154):

۱-۶-۲. تهدیدها و راهبردها

برآورد دقیق تهدیدها و انتخاب راهبردهای مناسب برای مقابله با آن تهدیدها عامل مهمی در اثر بخشی سازمان نظامی خواهد بود.

۲-۶-۲. ساختار روابط نظامی - غیر نظامی در کشور

این ساختار به نظامیان اجازه می‌دهد به رهبری ملی دسترسی داشته باشند، آنها را قادر خواهد ساخت تغییرات هدف‌های ملی را درک کنند، دلایل و ضرورت دستیابی به منابع بیشتر را بیان کنند، و آزادی عمل برای فعالیت‌های خود را مطابق آنچه لازم می‌دانند، به دست آورند و در نهایت از همه مؤلفه‌های قدرت ملی برای طرح‌ریزی یک دفاع چندوجهی و اثربخش استفاده کنند.

۳-۶-۲. میزان و سطح روابط نظامی خارجی

میزان و سطح روابط نظامی خارجی یک کشور دسترسی به دیگر نیروهای نظامی را امکان‌پذیر ساخته و فرصت‌های ممکن آموزشی را برای آنها فراهم می‌نماید.

۴-۶-۲. ماهیت رهنما، آموزش و سازمان در داخل یک نیرو

رهنماها در کنار آموزش و سازمان در داخل نیروها، امکان پیوند زدن منابع نظامی خام به قالب‌های عملیاتی و شیوه‌های مؤثر رزم را فراهم می‌نمایند.

۵-۶-۲. ظرفیت ابداع

ظرفیت ابداع تعیین می‌کند یک نیروی نظامی تا چه اندازه می‌تواند با تغییرات راهبردی و مسائل عملیاتی آن مواجه شود، و راه‌حلهایی را برای پیش افتادن از رقبا پیدا کند.

همه این عوامل و متغیرها، بر توانایی رهبری نظامی در دستیابی به اثربخشی نظامی در مقابله با دشمنان از راه منابع اثرگذار در اختیار هستند. بنابراین ملاحظه‌های کارآیی در استفاده از منابع راهبردی و نیز ملاحظه‌های اثربخشی در تبدیل این منابع به قابلیت نظامی موضوعیت داشته و زمینه‌های اصلاح الگوی مصرف در همه این موارد (اعم از منابع راهبردی و نیز عوامل قابلیت تبدیل) قابل شناسایی است.

۳. رویکردهای کلان اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع

برای یافتن و معرفی زمینه‌های اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع، به انتخاب یک رویکرد کلان برای توجه به کلیت بخش دفاع نیاز است. پس از انتخاب این رویکرد، می‌توان به بازتعریف روش‌های انجام فعالیت برای دستیابی به هدف اصلاح الگوی مصرف در چارچوب رویکرد انتخابی پرداخت. به نظر می‌رسد سه رویکرد کلان برای اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع وجود دارد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

۳-۱. رویکرد بهینه‌سازی^۱

این رویکرد برای فعالیت‌هایی مناسب است که باید همه فرایندها در داخل بخش دفاع انجام شود. برای مثال فعالیت‌های جذب، آموزش سازماندهی و به‌کارگیری نیروی انسانی کادر و وظیفه به دلیل حساسیت ویژه آن و نبودن زمینه انجام آن در خارج از بخش دفاع، باید به‌طور کامل در درون این بخش انجام شود. برای فعالیت‌هایی که باید از ابتدا تا انتها در درون بخش دفاع انجام شود، رویکرد کلان‌اصلاح‌الگوی مصرف، استفاده از روش‌های گوناگون بهینه‌سازی وضعیت موجود است. برای مثال، استفاده از «روش بودجه‌ریزی عملیاتی» مبتنی بر اندازه‌گیری و سنجش عملکرد، می‌تواند ضمن نتیجه‌محور کردن مخارج، موجب افزایش کارایی و اثربخشی آن در این فعالیت‌ها گردد. همچنین به‌کارگیری همه تکنیک‌های مطرح در بهبود سازمان، مانند «مدیریت هزینه»، «مهندسی مجدد فرایندها»، «مهندسی ارزش»، استفاده از «فناوری اطلاعات» و غیره می‌تواند در این گونه موارد توصیه شود.

۳-۲. رویکرد تأمین منابع از بیرون^۲

رویکرد تأمین منابع از بیرون، برای فعالیت‌هایی مناسب است که اگرچه نتایج آن مورد نیاز مستقیم بخش دفاع است، ولی انجام فرایندها می‌تواند در خارج از بخش دفاع انجام شود. تولید اقلام آمادی غیر از تسلیحات، از جمله این موارد می‌باشد. دلیل اساسی مناسب بودن این رویکرد در موارد یادشده این واقعیت ساده است که بخش خصوصی، انگیزه بیشتری برای صرفه‌جویی داشته و در فضای رقابتی می‌تواند خدمات مورد نیاز بخش دفاع را با کمترین هزینه تأمین نماید.

1. Optimization
2. Outsourcing

۳-۳. رویکرد ارزیابی اقتصادی^۱

این رویکرد در فعالیت‌هایی مناسب است که در انجام آن حضور بخش دفاع لازم است، ولی بخشی از فرایند انجام آن قابل واگذاری به خارج از بخش دفاع است. تولید تسلیحات و ابنیه نظامی از جمله این موارد به شمار می‌آیند. برای فعالیت‌هایی که این‌گونه هستند، رویکرد کلان برای اصلاح الگوی مصرف انجام آنها به شکل مشارکت با بخش خصوصی است. دلیل این موضوع آن است که از همه طرفیت بخش خصوصی استفاده شود و نتیجه بهتری در مجموع به دست آید. برای این منظور، ابتدا باید حوزه‌های گوناگون انجام این فعالیت‌ها شناسایی و تعریف شوند و سپس مبتنی بر «تحلیل هزینه - فایده»^۲ و «تحلیل هزینه - اثربخشی»^۳ بهترین گزینه انتخاب گردد. در شرایطی، ممکن است نتیجه تحلیل بر انجام کامل آن در درون بخش دفاع حکم کند یا واگذاری کامل آن به بخش خصوصی را تأیید نماید.

۴. شواهدی از اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع

۴-۱. استفاده از تجربه‌های بخش خصوصی

بنگاه‌های تجاری در مواجهه با یک رقابت سخت مجبور هستند با هم یکی شوند، دست به ادغام بزنند و یا تجدید ساختار و بازمهندسی نمایند. آنها همچنین شروع به واگذاری فعالیت‌های غیرمحموری خود خواهند کرد. هزینه‌های تجدید ساختار در کوتاه‌مدت بهای رقابت آینده خواهد بود. نتیجه همین تجدید ساختار در بخش خصوصی است که موفقیت آن را در عرصه تجاری رقم می‌زند. همچنین تجربه موفق بخش خصوصی در دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که شرکت‌ها می‌توانند با تمرکز منابع بر

1. Economic Appraisal
2. Cost-Benefit Analysis
3. Cost-Effectiveness Analysis

صلاحیت محوری خود و واگذاری خدمات غیرویژه صلاحیت خود به دیگر عرضه‌کنندگان در سطح جهانی، صرفه‌جویی کرده و کیفیت خود را ارتقا دهند.

بخش دفاع می‌تواند از تجربه‌های بنگاه‌های موفق تجاری درس‌های زیادی بیاموزد. از جمله، در بخش دفاع نیز می‌توان با واگذاری خدماتی که به آمادگی رزمی و نوسازی نیرویی مربوط نیست، کارایی را ارتقا داد و منابعی را صرفه‌جویی کرد که در این بخش برای نوسازی سامانه‌های تسلیحاتی و حفظ برتری نظامی به آنها نیاز اساسی وجود دارد. در این راستا، بخش دفاع مانند دیگر مؤسسه‌های تجاری باید بر شایستگی‌های اصلی خود یعنی آمادگی نظامی و نوسازی نیرویی تمرکز کرده و فعالیت‌هایی را که برای مأموریت‌های آن نقش محوری ندارد، واگذار نماید. برای بخش دفاع مأموریت محوری، بازدارندگی از تهدیدهای امنیت ملی و در صورت لزوم، به‌کارگیری نیروی نظامی برای پیروزی در صحنه نبرد است. بنابراین فعالیت‌هایی که مستقیم به این مأموریت ارتباط ندارند، با این شرط که از سوی بخش خصوصی با کارآمدی و کارایی بیشتری بتوانند فراهم شوند، باید برای واگذاری یا خصوصی‌سازی مشخص شوند.

بسیاری از کارهایی که هم اکنون بخش دفاع انجام می‌دهد، یا ارتباط اندکی با مأموریت نظامی آن دارد و یا ارتباطی با آن ندارد. بنابراین واگذاری و خصوصی‌سازی گسترده نباید بر قابلیت نظامی و آمادگی این بخش تأثیر منفی داشته باشد؛ زیرا این تلاش‌ها معطوف به فعالیت‌های پشتیبانی و زیرساخت‌ها بوده و به واحدهای رزمی و عملیاتی ارتباط مستقیم ندارند. برای نمونه، امروزه فعالیت‌های پشتیبانی بخش دفاع شامل تعداد زیادی کارمند است که مشاغل آنها در بخش خصوصی به‌طور مشابه وجود دارد که از آن جمله کارکنان شاغل در بخش‌های خدمات اجتماعی، آموزش و پرورش، پردازش داده، نگهداری دارایی‌های واقعی، نگهداری تجهیزات، خدمات درمانی، نگهداری پایگاه‌ها، خدمات نصب و ساخت محصولات صنعتی می‌باشند. افرادی که

این مشاغل را بر عهده دارند، بسیار پرتلاش و وظیفه‌شناس هستند، با این حال کار آنها به‌طور کامل خارج از مأموریت اصلی بخش دفاع می‌باشد.

۲-۴. تجربه وزارت دفاع آمریکا در واگذاری

مخارج دفاعی را می‌توان در دو مقوله وسیع دسته‌بندی کرد: پول‌هایی که صرف قابلیت رزمی می‌شود و پول‌هایی که صرف پشتیبانی از نیروهای رزمنده می‌گردد. درصد مخارج روی قابلیت رزم نظامی در مقایسه با مخارج پشتیبانی را نسبت «دندان به دنباله»^۱ می‌گویند. در حالی که این مفهوم جا افتاده است، هنوز تعاریف مشخصی از «دندان»^۲ و «دنباله»^۳ وجود ندارد. دندان در مفهوم وسیع خود به کارکنان، سامانه‌ها و پشتیبانی در دسترس نیروهای رزمنده عملیاتی گفته می‌شود. منظور از دنباله، هر چیز دیگر است که شامل پردازش اطلاعات، حسابداری، خانه‌سازی و حمل و نقل، مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و گردآوری و خارج کردن اقلام دزایی‌های مازاد می‌باشد.

از پایان جنگ سرد، وزارت دفاع آمریکا قدم‌های مهمی برای کاهش اندازه دنباله رزمی خود برداشته، اما هنوز به اعتقاد کارشناسان، یک رشته از پشتیبانی‌های منسوخ شده و خارج از اندازه در آن وجود دارد. در نتیجه، نسبت «دندان به دنباله» با یک بی‌تناسبی در سهم منابع دفاعی مختص عملیات پشتیبانی دچار چولگی شده است. مطالعات فراوانی به این نتیجه رسیده‌اند که مخارج روی دنباله تا ۶۰ درصد از بودجه دفاعی آمریکا و یا حدود ۱۵۰ میلیارد دلار در سال را شامل می‌شود. کمیسیون دنباله به دندان معروف به «بنس»^۴ در حال تلاش برای معکوس ساختن این روند از راه کاهش هزینه دنباله و برگشت دادن صرفه‌جویی‌ها در دندان است (Weiss, & Mcinerney, 1997: 3).

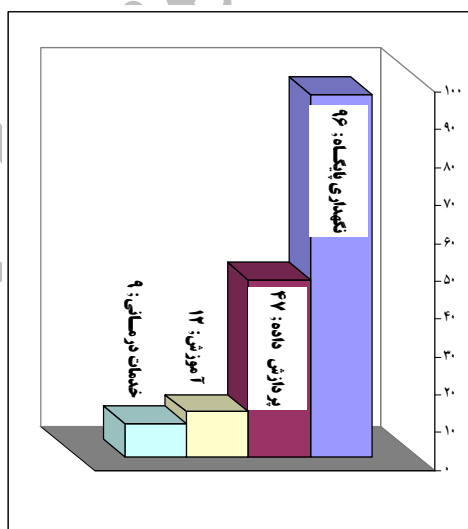
1. Tooth to tail
2. Tooth
3. Tail
4. Business Executives for National Security (BENS)

«دست‌اندرکاران تجاری امنیت ملی (بنس) به‌عنوان سازمان ملی غیرنظامی متشکل از مدیران بازرگانی و متخصصان با این ایده ایجاد شده است که امنیت ملی حرفه همه آنهاست. «بنس» دارای یک سابقه ۱۵ ساله است که در سوابق خود ابتکار فرایند بستن پایگاه‌ها را دارد. «بنس» با عضویت رهبران تجاری در آن، موقعیت ممتازی برای کمک به وزارت دفاع در انتقال از عصر صنعت به عصر اطلاعات پیدا کرده است (Weiss, & Mcinerney, 1997: 6). هیئت مدیره «بنس» در سال ۱۹۹۶ تصمیم گرفت تا کمیسیون دنباله به دندانان را برای تشویق اصلاحات در اقدام‌های تجاری وزارت دفاع آمریکا و سرمایه‌گذاری مجدد صرفه‌جویی‌ها در نوسازی نیرویی ایجاد نماید. کمیسیون، رهبران تجاری با تجربه در رهیافت‌های ابداعی را برای حل مسائل تجاری مشابه در وزارت دفاع کنار هم آورد. در این تلاش آنها با مقام‌های سابق رسمی دولت و افسران نظامی بازنشسته مجرب به هم‌اندیشی پرداختند (Weiss, & Mcinerney, 1997: 6). کمیسیون دنباله به دندانان به هفت کارویژه خواهد پرداخت که هر یک جنبه‌هایی مهم از اصلاح عملیات پشتیبانی را در وزارت دفاع مد نظر دارد. این کمیسیون تلاش اولیه خود را بر تشویق «واگذاری»^۱ و خصوصی‌سازی، بستن پایگاه‌های نظامی فاقد ضرورت و اصلاح در اجرای گردآوری اطلاعات قرار خواهد داد. کمیسیون همچنین ممکن است به مسائل دیگری مانند کوچک کردن ستاد مراکز فرماندهی، نوسازی نظام‌های طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی وزارت و فناوری اطلاعات بپردازد. گروه‌های کاری کمیسیون، مطالعات پیشین و توصیه‌ها را مرور کرده و موارد قابل استفاده آنها را مشخص می‌سازند (Weiss, & Mcinerney, 1997: 6).

۳-۴. تأثیر واگذاری و خصوصی‌سازی بر صرفه‌جویی هزینه‌ها

برمبنای مطالعاتی که برای کشور آمریکا انجام شده است، واگذاری درست نیمی از فعالیت‌های پشتیبانی پنتاگون می‌تواند سالیانه ۱۲ تا ۱۶ میلیارد دلار صرفه‌جویی هزینه ایجاد

کند. همچنین واگذاری، به پنتاگون این فرصت را می‌دهد که به خدمات فراهم آمده به‌وسیلهٔ بنگاه‌های خصوصی قوی که با فشار رقابت برای پیشرفت دائمی خود روبه‌رو هستند، دست یابد؛ در حالی که مدیران دفاعی نیز فرصت تمرکز بر مأموریت اصلی دفاع از کشور را با وقت و انرژی خود پیدا می‌کنند (Weiss, & Mcinerney, 1997: 6). گفته می‌شود که وزارت دفاع آمریکا سالانه به ۲۰ میلیارد دلار برای نوسازی نیرویی نیازمند است، در عین حال سالانه میلیاردها دلار در فعالیت‌های تجاری غیر اثربخش تلف می‌کند. برای مثال در سال ۱۹۹۵ پنتاگون در حدود یک میلیارد دلار برای اداره کردن بودجهٔ مسافرت‌های غیرنظامی خود که ۳/۵ میلیارد دلار بود هزینه کرد. در حالی که این هزینه تا ۸۰ درصد با روش واگذاری به بخش خصوصی قابل کاهش بود و می‌شد سالانه نزدیک ۸۰۰ میلیون دلار صرفه‌جویی کرد، و یا بخش مالی و حسابداری دفاع برای فرایند صدور یک چک پرداخت حدود ۴/۵۸ دلار هزینه می‌کند، در حالی که در بخش خصوصی این هزینه کمتر از ۲ دلار است (Weiss, & Mcinerney, 1997: 8). در شکل زیر، خدمات دفاعی واگذار شده به تصویر کشیده شده است.



Source: Weiss, & Mcinerney, 1997: 8

نشانگر ۲. نمودار درصد خدمات دفاعی واگذار شده به بخش خصوصی در آمریکا

همان گونه که ملاحظه می‌شود ۹۶ درصد از خدمات واگذار شده، مربوط به نگهداری پایگاه‌ها و ۴۷ درصد مربوط به خدمات پردازش اطلاعات است. این درصدها برای آموزش، ۱۲ درصد و برای خدمات درمانی ۹ درصد بوده است (Weiss, & Mcinerney, 1997: 6).

نتیجه‌گیری

بخش دفاع به‌عنوان طلایه‌دار تولید امنیت، بخش مهمی از منابع را مصرف می‌کند. در ادبیات اقتصادی، سهم مخارج نظامی از تولید ملی را «بار دفاعی» کشور می‌گویند، و بنابراین این بخش همواره در معرض این پرسش جدی قرار دارد که با چه درجه از کارآیی و اثربخشی منابع را به محصول نهایی خود یعنی «امنیت» تبدیل کرده است. منابع راهبردی در بخش دفاع شامل بودجه‌های دفاعی، نیروی انسانی، زیرساخت‌های نظامی، تعداد و کیفیت مؤسسه‌های تحقیقات نظامی، ساختار، گستره و کیفیت صنایع دفاعی، ذخیره آماد نظامی و پشتیبانی است. البته موفقیت بخش دفاع در گرو تبدیل این منابع به قابلیت نظامی مؤثر با بهره‌وری بالا می‌باشد. بنابراین اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع مستلزم توجه به کارآیی در استفاده از منابع و نیز اثربخشی در تبدیل منابع به قابلیت نظامی از موضوع‌های اساسی و دارای ضرورت راهبردی محسوب می‌شود. در اصلاح الگوی مصرف در بخش دفاع با یک نگاه کلان‌نگر، سه رویکرد قابل شناسایی است که شامل استفاده از روش‌های بهینه‌سازی، ارزیابی اقتصادی و نیز رویکرد تأمین منابع از بیرون (و یا واگذاری) می‌باشد. شواهد وزارت دفاع آمریکا حاکی از آن است که اصلاح الگوی مصرف از طریق واگذاری فعالیت‌های پشتیبانی و خدمات غیر ویژه بخش دفاع، منابع قابل توجهی را آزاد خواهد کرد که می‌تواند در راستای افزایش توان رزمی نیروهای عملیاتی به کار گرفته شوند.

منابع و مأخذ

۱. منابع فارسی

۱. خامنه‌ای، آیت‌الله...سیدعلی (۱۳۸۷/۱۲/۳۰)، پیام نوروزی رهبر انقلاب به مناسبت آغاز سال ۱۳۸۸، قابل دسترسی در سایت رهبری.
۲. ----- (۱۳۸۷/۰۱/۰۱)، بیانات در اجتماع بزرگ زائران و مجاوران حضرت علی بن موسی الرضا(ع)، قابل دسترسی در سایت رهبری.

۲. منابع لاتین

1. Chu, David & Nurith Berstein (2004), *Decisionmaking for Defense, New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*, Santa Monica, Rand.
2. Joint Chiefs of Staff Dod, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, (Joint Pub 1-02 or JP 1-02), (August 2005). Washington, Dod.
3. Smimov, M.K (2001), "The Military Budget and Its Role in the Economic Assurance of the Country's Defense Capability and Military Security", available at: <http://www.highbeam.com/library/docfree.asp?DOCID=1G1:77034353&ctrlInfo=Round18%3AMode18c%3ADocG%3AResult&ao=>
4. Merrath, Jürgen (June 2000), "Implications of Germany's Declining Defense Spending", Thesis, Naval Postgraduate School, California.
5. "Oxford: A Dictionary of Economics" (1997), available at: <http://www.eionet.europa.eu/gemet/concept?ns=1&cp=1745>
6. Setter, Oren & Asher Tishler, "The Role of Integrative Technologies as a "Force Exponent" on Military Capability", available at: <http://carecon.org.uk/Conferences/Conf2004/Papers/Setter.pdf#search='defense%20budget%20military%20capability>
7. Tellis, Ashley, Janice Bially, Christopher Layne, Melissa McPherson (2000), "Measuring Military Capability", available at: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1110/MR1110.ch7.pdf
8. Weiss, Stanley A. & Thomas G. Mcinerney (October 1997), "The Revolution in Military Business Affairs", BENS Tail-to-Tooth Commission, Briefing Book, available at: http://www.bens.org/mis_support/archives/Bttcbb.pdf.
9. The World Bank Group (2010), Available at: <http://data.worldbank.org/indicator>.