

دولت و سنت انباشت تعلل

مدیران دولتی -بنابر ادعای منتقدان این تصمیمات- به‌عنوان پاسخی نامتناسب به اختلافات ساختاری و اداری با دستگاه‌های متبوعه مدیران منفصل شده است.

د- تحقق حکمرانی چندسطحی: توصیه راهبردی بعدی تکرار ضرورت حیاتی تحقق حکمرانی چندسطحی با ترکیب و ادغام شوراها عالی در لایه سیاستگذاری کلان و قانونگذاری بالادستی (و نهایتاً تشکیل مجلس دوم در کنار مجلس شورای اسلامی)، تمرکز قدرت اجرایی در دولت، تکمیل خصوصی‌سازی وظایف قابل واگذاری دولت با عبور از ترکیب فلج‌کننده «شرکت‌های خصولتی» و مشروط به تشکیل نظام تنظیم‌گری ملی به‌عنوان حلقه اتصال حاکمیت و بخش خصوصی و ضامن تحقق منافع عمومی است.

ه- نهادسازی سیاسی در کنار نظام مشاوره سیاسی: نهایتاً توصیه سیاستی نهایی بازآفرینی ساخت سیاسی کشور با بازتولید ساختارهای شبه‌حزبی با کارکردهایی چون تربیت، نگه‌داشت و توانمندسازی مدیران سیاسی و ساماندهی لایه سیاسی مدیران در قالب تیم هماهنگ و کارکرده سیاسی است. ماحصل اتصال این لایه با نهادهای مشاوره سیاسی کشور، کارکرد حفاظت از «انباشت، یادگیری و تداوم سیاستی» در دولت‌ها و مجالس متعدد وابسته به این ساختارها را در پی خواهد داشت.

پایان بندی سیاستی

به اختصار این یادداشت به بهانه هفته دولت مروری بر «عملکرد راهبردی» دولت سیزدهم داشت و علی‌رغم تقدیر از موفقیت‌های عملیاتی دولت در خنثی‌سازی موقت اثرات بحران‌های به ارث رسیده از سالیان قبل، حاصل عملکرد راهبردی این دولت را در دو سال گذشته در حل بنیادین بحران‌های اساسی کشور با تقریب خوبی یک «شکست راهبردی» و در چهارچوب «تعویق تعمیق‌کننده بحران‌ها» ارزیابی کرده است. در مقام تعلیل اما این ناکامی را در درجه نخست ناشی از ساختارها و سازوکارهای معیوب حکمرانی کشور دانسته است که تقریباً «تمامی دولت‌های پس از انقلاب را -به‌جز مقطعی از دولت سازندگی- از منظر سیاستی کند و از منظر راهبردی ناکارآمد کرده است. پایان‌بندی این نوشتار هم با لیستی از توصیه‌های احتمالاً مناقشه‌برانگیز و به بیانی رادیکال شکل گرفته که می‌تواند دستورکار خروج از قفل‌شدگی و بن‌بست سیاستی فعلی محسوب شوند.

خروجی‌های مشخص در زمان معین -می‌شوند. علی‌رغم موانع حقوقی چنین طرحی، حتماً باید منتظر واکنش‌های اجتماعی و رسانه‌ای مانند آنچه در گارانتی‌های طرح مولدسازی اتفاق افتاد بود. باین‌وجود، تجارب مقاطع تاثیرگذار اجرایی و موفقیت‌های سیاستی کشور همگی بر لزوم وجود چنین «اراده سیاسی حمایت تقریباً مطلق» از مدیران اجرایی حکایت دارد. درغیراین‌صورت، با تقریب خوبی «هیچ مدیر جسور و تحول‌گرای امکان‌جهیدن از باتلاق فعلی نهادهای چندلایه نظارتی» را نخواهد داشت.

علی‌رغم مناقشات احتمالی و صرفاً از باب ذکر مثال‌هایی جهت تفهیم منظور نگارنده، سه دوره دفاع مقدس، دولت سازندگی و تجربه سال‌های اخیر در مبارزه با تروریسم تکفیری در عراق و سوریه، به‌عنوان قدر متیقن موفقیت‌های راهبردی حکمرانی جمهوری اسلامی مفروض انگاشته شده‌اند. وجه اشتراک مرور این تجارب تأییدی بر توصیه سیاستی مورد بحث است. عدم طرح حتی یک پرونده در باب تصمیمات نظامی و عملکردی فرماندهان دوران دفاع مقدس، خاطرات حمایت تمام‌قد مرحوم هاشمی از مدیران دولت سازندگی، و نقل‌قول‌های ادعایی منسوب به فرماندهان پرافتخار کشور در پشتیبانی کامل از فرماندهان میانی در مقابل مداخلات مرسوم نهادهای نظارتی نظامی، نمونه‌هایی از ارائه گارانتی‌های موقت در مواقع بحرانی به‌معدودی از مدیران مورد اعتماد است که صدالبته به‌هیچ‌وجه قابل تعمیم به کلیت نظام اداری کشور نیست.

ج- تجهیز ماشین اجرایی به بسته ابزارهای سیاستی: سایر توصیه‌های سیاستی این نوشتار به‌نحوی تکرار توصیه‌های قبلی نگارنده است.

اولین تکرار ضروری، لزوم تجهیز نهادهای عمومی به بسته کاملی از ابزارهای سیاستی است. ازجمله «نقض‌غرض‌های نهادی» مرسوم در کشور ما تشکیل نهادهای خلج‌پدشده است. تشکیل تنظیم‌گران بدون اختیار جریمه مالی موجب تقاضای متعدد نامتناسب دستگاه‌های مسئول برای لغو مجوز و تعطیلی پلتفرم‌ها به‌واسطه تخلفات جزئی آنها در چند ماه اخیر شده است. تشکیل شوراها عالی بدون ابزارهای اجرایی‌سازی سیاست‌ها به استفاده نامتناسب این نهادها از سایر ابزارهای سیاسی خود -تظنیر استفاده مجمع تشخیص از اقتدار عالی نظارت در تصویب قوانین مجلس -منجر شده است. در جدیدترین مورد هم استفاده ادعایی قوه قضائیه از ابزار دیوان عدالت اداری در لغو مصوبات و انفضال از خدمت‌کردن

وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و حتی شرکت‌های دولتی معظم در دول فردمحور تنها بر شانس و سازوکار پرهزینه سعی وخطا مبتنی خواهد بود و تهدید وجود «ناسازگاری و تعارض سیاستی» درون‌دولتی از آنچه تصور می‌شد نزدیک‌تر است. به موارد سه‌گانه فوق باید «عدم پوشش حمایتی سیاسی» مدیران به‌عنوان عوامل محوری تحول و تهور سیاستی را هم افزود. توقع پذیرش ریسک‌های حقوقی و عملیاتی مترتب بر طرح‌های بزرگ سیاستی توسط مدیران بدون حمایت نظام‌مند یک تشکیلات سیاسی عملاً به تزییق «محافظة کاری سیاستی» در مدیران و کاهش چشمگیر جرات تصمیم‌گیری در آنها و نهایتاً بی‌تصمیمی و فلج‌سازی کل دولت می‌شود.

ب-تحافت اجرایی در مقابل تورم نظارتی: علاوه‌بر عوامل مترتب بر ساخت سیاسی کشور، تعدد و تکثر نهادهای نظارتی متمرکز بر فعالیت‌های تخصصی اجرایی، علاوه‌بر تحمیل هزینه‌های فراوان مالی و اداری بر کشور و افزایش تهدید «فسادهای نظارتی»، عملاً فعالیت اجرایی را به مسابقه «دو بر مانی» مبدل کرده است که احتمال عبور طرح‌های تحولی سیاستی از این موانع متعدد و متکثر به صفر میل می‌کند. به تجربه و مبتنی‌بر مشاهدات شخصی نگارنده، گاه تا بیش از ۸۰ درصد وقت مفید کاری مدیران اجرایی سطح بالای کشور به پاسخگویی، ارائه گزارش‌ها و گاه رفع بهانه‌جویی‌های موردی دستگاه‌های نظارتی می‌گذرد. مداخلات و ارجاعات متعدد دستگاه‌هایی چون سازمان بازرسی، حسابرسی کل کشور، دیوان محاسبات، دادستانی، دیوان عدالت اداری و... عملاً «توان و جسارتی برای تهور و انقلابی‌گری سیاستی» در مدیران اجرایی باقی نمی‌گذارد.

ج- تعارض قانونگذاری و اغتشاش سیاستگذاری: آنچه بر پیچیدگی و نااطمینانی‌های مدیران سیاسی و اجرایی دولت می‌افزاید، اغتشاش حکمرانی به‌ویژه در عرصه قانونگذاری است. تعدد مراجع قانونگذاری علاوه‌بر مجلس شورای اسلامی شامل شورای نگهبان، شوراها عالی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیات عالی نظارت و در برخی موارد شوراها درون دولتی مانند شاک، «نگاشتی متداخل و گاه متعارض» از نظام حکمرانی فرادولتی و «نظامی چندمجلسی» از ترسیم می‌کند که مدیران اجرایی کشور را در دوگانه «بی‌عملی و بی‌تصمیمی در مقابل قانون‌گریزی» متحیر می‌گذارد. صدالبته این اغتشاش در لایه‌های اجرایی و تنظیم‌گری هم به نحو مضاعفی وجود دارد که از کانون توجه این نوشتار به دور است.

د- جایی بین پوپولیسم و بروکراسی: ذات سیاسی دولت همزاد توجه به افکار عمومی و جهت‌گیری آرای انتخاباتی است. خلأ ساختار پشتیبان حزبی، دولت‌ها را در «دوگانه رفتارهای پوپولیستی که محل اقبال رسانه‌ها و گروه‌های فشار است و تصمیمات اداری که حمایت بدنه غیرسیاسی دستگاه‌های اجرایی را به همراه دارد مخیر می‌کند. در غالب موارد هیچ‌کدام از اطراف این دوگانه با منافع عمومی و مصالح سیاسی دولت سازگاری کافی را ندارند و از «نقطه تعادل مشروعیت سیاسی و اتقان تکنوکراتیک» فاصله دارند. به سابقه تصمیم‌دولت‌ها در مثال هدفمندی یارانه مستتر در قیمت بنزین توجه کنید. سیاست عوام‌گرایانه عرضه نامحدود بنزین به قیمت تقریباً مجانی، به ادامه انفجار مصرف تا مرزهای فراتر از ظرفیت شبکه توزیع و هدررفت مسرفانه منابع ملی و تبعات زیست‌محیطی و قاچاق مرزی آن انجامیده است. در مقابل تصمیمات منتج از ناکارآمدی‌های ماشین بروکراتیک کشور فجایی چون آبان ۹۸ را پدید آورده که هم از منظر سیاسی و هم تخصصی، بدترین تصمیم ممکن را نمایندگی می‌کرد و بیم تکرار آن در این دولت هم می‌رود. سنت «پرهزینه‌ترین تصمیم در بدترین زمان» محصول این دوگانه معیوب است که لزوماً اختصاصی به دولت فعلی یا قبلی ندارد.

راهکارها و تأملات سیاستی

علاوه‌بر غیرسیاسی بودن انگیزه و محتوای نوشتار سیاستی، ارائه بسته سیاستی متناسب و اجرایی‌پذیر هم لازمه اثبات حسن‌نیت و ارزشمندی این گونه از مکتوبات سیاستی است. موارد زیر امهات بسته سیاستی نگارنده جهت خروج از ناتعادلی فعلی موسوم به بی‌تصمیمی است.

الف- انحصار و تحدید نظارتی: ماحصل ترکیب مطالعات علمی، مشاهدات بین‌المللی و تجارب اجرایی، جسارت لازم برای ارائه یک توصیه سیاستی نسبتاً رادیکال را به نگارنده این سطور می‌دهد و آن پیشنهاد «ترکیب، ادغام، تعطیلی و درنهایت کاهش تعداد نهادهای نظارتی» ناظر بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی است. پیشنهاد مشخص واگذاری «انحصار نظارت سیاسی به مجلس، نظارت سیاستی-عملکردی به یک‌دستگاه درون دولتی مانند سازمان مدیریت، نظارت امنیتی به یکی از دستگاه‌های موجود و نظارت اجرای قوانین و جرایم احتمالی به واحدی متمرکز در دستگاه قضایی» است. لازمه معناداری و عملیاتی شدن این سیاست علاوه‌بر عبور از مقاومت شدید بخشی قابل‌پیش‌بینی، تقید کامل به دایره نظارتی هر کدام از چهار دستگاه فوق است. به‌طور مشخص لازم است با رواج مجدد اظهارنظرهای تخصصی-عملکردی دستگاه‌های ناظر به‌شدت برخورد و مقابله شود. در عین حال باید به‌جد مانع بسط ساختاری و بازی‌های درون-دستگاهی بود. تقسیم کارهای صنعتی معاونت‌های مختلف دستگاه‌های امنیتی یا دیپارتمان‌های متکثر دستگاه قضایی از جمله روش‌های تجربه‌شده قبلی در بسط حوزه نظارتی دستگاه‌هاست.

ب- ایجاد نظام گارانتی‌های سیاسی موقت عبور از بحران: توصیه سیاستی مناقشه‌برانگیز بعدی لزوم ارائه چک‌های سفید نظارتی -صد البته در حوزه‌های محدود و برای بازه‌های زمانی محدود- به‌معدودی از مدیران لایه سیاسی است که متعهد به حل بحران حوزه مسئولیتی خود با طرح سیاستی پیشنهادی مورد تأیید رئیس‌جمهور و تصویب شورای عالی سران سه قوه «مشروط به ارائه

سیدمحمدصادق امامیان
عضو هیات‌علمی دانشگاه امیرکبیر و هم‌بنیانگذار اندیشکده حکمرانی شریف

دولت سیزدهم نه تنها میراث‌دار انباشت تعلل دولت‌های قبل از خود است، در این مدت آنچه وجهه همت دولتمردان و ماشین بروکراسی دولتی را به خود اختصاص داده است -که در جای خود از منظر عملیاتی و روحیه خدمتگزاری قابل تقدیر است- عملاً «تعویق» بحران‌ها بوده است.

علی‌رغم ارمغان بیش از یک‌دهه فعالیت شبکه سیاست‌پژوهی کشور در تولید بسته‌های سیاستی نسبتاً قابل‌قبول برای مواجهه سریع دولت با برخی از این بحران‌ها، عملاً کمتر موردی از سیاهه بلند بحران‌های به ارث رسیده کشور در دو سال گذشته خط‌خورده است. با دقت در اهم موارد این سیاهه مانند بحران منابع آب و ادامه تخریب زیست‌محیطی، ناترازی انرژی شامل بخش برق، گاز و بنزین، تشدید بسب نقدینگی و نظام معیوب بانکداری، مساله ناهدفمندی انبوه یارانه‌های رفاهی، چشم‌انداز ترسناک کاهش و سالمندی ترکیب جمعیتی کشور و تبعات آن در بخش سلامت و صندوق‌های بازنشستگی، مساله روبه‌تزیاید مهاجرت افراد و بخش‌های مولد و متخصص جامعه، بحران کاهش سرمایه اجتماعی و مشارکت سیاسی، تخریب وجهه بین‌المللی و افول قدرت نرم کشور، رقابت‌ناپذیری بین‌المللی و منطقه‌ای صنایع اصلی، فرسودگی و عدم سرمایه‌گذاری متناسب در زیرساخت‌های شهری و حمل‌ونقل، کاهش تراز سرمایه و قدرت خرید خانوارهای ایرانی، بحران مسکن و سایر بحران‌های به‌هم‌تنیده مشابه، مداخلات دولت سیزدهم را -با تفاوت‌هایی در بخش‌های مختلف- از منظر عملیاتی و حل‌وفصل روزمره قابل تقدیر و از منظر راهبردی «نظاره‌گر» و «بی‌تصمیم» می‌توان ارزیابی کرد. در موارد معدودی هم که دولت دورنمایی از تحرک راهبردی از خود بروز داد، غالباً فرآیند ناتمام و گاه بدعاقبت متوقف شد. طرح اصلاح یارانه‌های انرژی علی‌رغم تشکیل جلسات متعددی در سطح رئیس دولت، نهایتاً در مرحله پایلوت در جزیره کیش و بدون ارزیابی دقیق از موفقیت یا شکست آن در نطفه خفه شد. اصلاح فاجعه‌آور ۴۲۰ تومانی در کالاهای اساسی با یک قربانی سیاسی بزرگ متوقف شد و برکناری و دادگاهی شدن وزیر وقت کشاورزی هزینه حداقلی اجرای این طرح بود. اصلاح یارانه‌های نان عملاً به رانتی برای واردکنندگان پوزهای پرداخت تقلیل پیدا کرد و از این مرحله جلوتر نرفته است. دورخیزهای اصلاحات تعرفه‌ای در سایر بخش‌ها نظیر انرژی، خوراک پتروشیمی و مخابرات هم در ایستگاه ستاد تنظیم‌بازار زمین‌گیر شده‌اند. بدون دفاع از جزئیات فراوان و پشت‌صحنه هرکدام از طرح‌های اصلاحی فوق و سایر دورخیزهای احتمالی اصلاحات راهبردی عبور از بحران که نگارنده از غالب آنها بی‌اطلاع است، ماحصل عملکرد دولت در حل بحران‌های اساسی کشور در همان عبارت «تعویق و تعمیق» بحران‌ها قابلیت خلاصه‌سازی دارد. شرایطی که قبلاً در یادداشت «قفل‌شدگی و فلج‌سازی در حکمرانی کشور» به آن پرداخته شده بود.

ریشه‌یابی سیاستی و علت‌یابی نهادی

از منظر سیاسی دولت فعلی شایستگی‌های متعددی برای تقدیر و تمجید دارد. مخالفان سیاسی دولت هم به اندازه کافی برای مقصرجلوه‌دادن این دولت در وضعیت آسیب‌پذیر فعلی تجمیع بحران‌ها بهانه و دستاویز دارند. این یادداشت اما در چهارچوب وفاداری به سنت کمیاب تحلیلی‌گری سیاستی در ایران «درمقابل رواج ژورنالیسم سیاسی -نه درصدد تمجید سیاسی از عملکرد دولت فعلی یا دولت‌های گذشته است و نه در مقام نقد و فرصت‌طلبی سیاسی از ناکامی‌های آنها. آنچه در مقابل همواره مطمح نظر پژوهشگران حوزه سیاستگذاری و حکمرانی بوده، یافتن علل نهادی و سازوکارهای حکمرانی است که در دولت‌هایی با رویکردهای متفاوت و گاه متضاد سیاسی نتایج مشابهی را در پی دارند. ازاین‌رو علل ذکرشده در ادامه این یادداشت را می‌توان تقریباً به تمامی دولت‌های پس از جنگ جمهوری اسلامی -به استثنای مقطعی از دولت سازندگی- و احتمالاً دولت‌های آتی ماحصل نظام حکمرانی فعلی تعمیم داد.

الف- ناساخت‌یافتگی سیاسی: حلقه اصلی دولت‌ها در درجه اول در جایگاه نمایندگی جریان پیروز سیاسی تکیه داده‌اند. در شرایط فعلی اما روسای جمهور منتخب غالباً موفقیت‌خود را مدیون توان و ظرفیت‌های شخصی خود می‌بینند و گاه عاقدان از هرگونه حمایت تشکیلاتی سیاسی از خود اعلام برائت می‌کنند. این پدیده ذاتاً سیاسی اما اثرات واضحی بر تشدید چالش فلج‌سیاستی دارد. اولاً دولت‌های فردمحور به‌ناچار فاقد بسته‌های سیاستی کامل و جامع حاصل از تمرکز تشکیلاتی و نهادی موسسات سیاست‌پژوهی هستند. لذا عملاً دولت‌ها پس از به قدرت رسیدن برای مدتی در میان انبوه «پیشنهاد‌های سیاستی خلق الساعه» گم می‌شوند و نهایتاً «اسیر سنت ادامه وضع موجود» ساختارهای بروکراتیک می‌شوند. عامل دوم سیاسی مؤثر بر زمینگیری سیاستی «بی‌حفاظگی سیاستی» دولت‌هاست. فردمحوری و خلأ وجود انسجام تشکیلاتی عملاً دولت‌ها را از مزیت «انباشت تجربه» و «یادگیری سیاستی» محروم می‌کند درحالی‌که در دولت‌های حزبی، تجمیع سابقه دولت‌های برآمده از حزب مانع «انقطاع سیاستی» و پدیده اختراع چندباره چرخ می‌شود. سومین نقیصه مهم دولت‌های غیرتشکیلاتی، ریسک بالای انتخاب «مدیران سیاسی تازه‌کار و غیرتشکیلاتی» است. قوه پیشران سیاستی ماشین اجرایی دولت‌ها، لایه مدیران سیاسی و در درجه اول کابینه آنهاست. بدون نظم، ممارست و آموزش‌های تشکیلاتی، رسیدن به ترکیب‌های کارآمد لایه سیاسی مدیران حتی در حد کابینه‌سی‌نفره هم به تجربه غیرممکن می‌نماید. در شرایط فعلی امید به تحقق ترکیب متناسب «مهارت سیاسی و تسلط تخصصی» بر حوزه کاری

مصموند

رادیو مضمون، کاری از گروه پادکست‌های همیشه در میان و روزنامه فرهیختگان

روایبست

سلسله‌های

چنگ‌ها

| فصل جدید رادیو مضمون منتشر شد |