

مسأله ایران و قابلیت حکومت

توانمندی حکومت یک کشور متوسط در حال مسائل، چستی و چگونگی^۱

محمد فاضلی - عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

چندی پیش قرار بود در جایی درباره مسئولیت اجتماعی شرکت‌های بخش خصوصی در جمع محدودی سخنرانی کنم. جلسه به دلیل بارش نسبتاً برف که باعث اختلال ترافیکی در تهران و لغو برخی پروازهای برخی مدعوین شده بود، برگزار نشد. بحثی در حاشیه جلسه درگرفت که از حیطه مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها فراتر رفت. مسأله از آن‌جا شروع شد که یکی از حاضرین نسبت به نیت مقامات کشور برای حل مسائل و تحقق توسعه ابراز تردید کرد. مدعایی است که بسیاری آن‌را بیان می‌کنند. شما هم به احتمال زیاد شنیده‌اید که مقامات فکر منافع خودشان هستند و کسی به فکر توسعه نیست یا برخی پا را فراتر می‌گذارند و مدعی می‌شوند این وضعیت توسعه‌نیافتگی و گرفتاری برای سیاستمداران بهتر است زیرا مردم را گرفتار می‌کند و به فکر مطالبه‌گری و خواسته‌هایی نظیر دموکراسی نمی‌افتند.

بحث که به این‌جا رسید، ایده خودم را که همواره به آن معتقد بوده‌ام مطرح کردم: حاکمان می‌خواهند توسعه را محقق کنند اما نمی‌توانند. آن روز تصادفاً کتابی را که دو ماه اخیر سخت درگیر مطالعه آن بوده‌ام همراه داشتم. کتابی که حاوی نظریه و شواهدی ناظر بر ایده من است. بخش‌هایی از کتاب را که به بحث ارتباط داشت برای جمع خواندم. احساس کردم جرقه‌ای در ذهن‌ها ایجاد کرد و همین انگیزه‌ای شد تا معرفی این کتاب را بنویسم. این کتاب هم‌چنین ادامه ایده سالیان گذشته‌ام درباره ضرورت افزایش ظرفیت حکومت (State capacity) در ایران است و باور دارم که بدون تحقق این امر، دموکراسی و وجوه سیاسی و اجتماعی توسعه نیز محقق نخواهد شد یا پایدار نخواهد بود، و حتی تلاش برای تحقق دموکراسی بدون نظام اداری و قابلیت حکومت کافی، نتایج خوبی نخواهد داشت. این نوشته سعی می‌کند ایده‌های اصلی کتاب «توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل» نوشته میت آندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک را که جعفر خیرخواهان و مسعود درودی ترجمه کرده‌اند و انتشارات روزانه در دی‌ماه ۱۳۹۸ منتشر کرده است معرفی کند.

مسأله چیست؟

کتاب توانمندسازی حکومت درباره کشورهای در حال توسعه و ناتوانی آن‌ها در ارتقای کیفیت حکمرانی، خدمات عمومی و اجرا نشدن سیاست‌هاست. من اما ترجیح می‌دهم همه مسائل را به ایران معطوف کنم زیرا آن‌چه نویسندگان درباره کشورهای دیگر مطرح می‌کنند، تقریباً یکسره در ایران وجود دارد.

^۱ این مطلب در شماره ۹۴ مجله آینده‌نگر، اسفند ۱۳۹۸، صص. ۱۰۳-۱۰۰؛ منتشر شده است.

مسأله این است که در ایران انبوهی از اسناد بالادستی و تدوین شده برای پیشبرد توسعه وجود دارد که اغلب حاوی توصیه‌ها و البته گاه آرزوهای خوبی برای کشور است. نظام اداری‌ای هم وجود دارد که دائماً از آن خواسته می‌شود روش‌هایی نظیر شایسته‌گزینی، شفاف‌سازی، بودجه‌ریزی عملیاتی و مبارزه با فساد در آن اجرا شود. آن اسناد اجرا نمی‌شوند و بهبود روش‌ها در دستگاه اداری نیز شکست می‌خورد. هر چند سال یکبار، یکی از روش‌هایی نظیر «سیاست جدید بهتر»، «ظرفیت‌سازی کارکنان»، «تمرکز بیشتر بر همان سیاست‌های قبلی» یا «تزریق منابع بیشتر» در دستور کار قرار می‌گیرد (ص. ۱۸). سازمان‌ها دائم بزرگ‌تر و پرمصرف‌تر می‌شوند و به همان نسبت هم احساس عمومی این است که مسائل حل نشده بیشتر می‌شوند و پیشرفتی در حل مسائل صورت نمی‌گیرد. این وضعیت با پیش کشیدن راه‌حل‌های جدید و اغلب دوباره با تکرار شکست‌ها ادامه می‌یابد.

برنامه‌ریزان، مدیران و حتی عامه مردم در مقابل چنین وضعی، غالباً به دو ایده می‌رسند که گاه به صراحت هم بیان می‌کنند. ایده اول بسیار تقلیل‌گرایانه و بر این مفروض بنا شده که قابلیت سازمان‌ها برای حل مسأله، نتیجه ظرفیت‌های افراد شاغل در آن‌هاست. این جاست که اغلب پیشنهاد می‌شود آموزش‌های فنی بیشتری برای کارکنان برگزار شود. ایده دوم، کل‌گرایانه و ناظر بر این است که برای ارتقای قابلیت، حکومت باید در سطح ملی دست به اصلاحات ساختاری بزند و رادیکال‌ترها خواستار تغییر حکومت هم می‌شوند (ص. ۱۴۵). شما هم زیاد شنیده‌اید که می‌گویند کلاً تا همه چیز عوض نشود، چیزی درست نمی‌شود.

قابلیت حکومت

نویسندگان کتاب اعتقاد دارند که سطح توسعه‌یافتگی کشورها تابع ظرفیت اجرا در دولت‌هاست، این در حالی است که ایران در «دام قابلیت» افتاده است. دام قابلیت یعنی سازمان‌ها «نمی‌توانند وظایفی را که از آن‌ها خواسته می‌شود انجام دهند و انجام هر روزه همان کار نیز کاری از پیش نمی‌برد، بلکه در واقع اوضاع را بدتر می‌کند.» (ص. ۶۱)

نویسندگان بر اساس میانگین ساده سه شاخص «کارآمدی دولت»، «کنترل فساد» و «حاکمیت قانون» که در بانک اطلاعاتی نماگرهای جهانی حکمرانی (World Governance Indicators) سنجیده شده است، نمره «قابلیت حکومت» هر کشور را محاسبه کرده‌اند. آن‌ها سپس کشورها را بر اساس نمره قابلیت بین ۰ تا ۱۰ به چهار دسته تقسیم می‌کنند: خیلی ضعیف (کمتر از ۲٫۵)، ضعیف (۲٫۵ تا ۴)، متوسط (۴ تا ۶٫۵) و قوی (بالای ۶٫۵) و نمره ۶٫۵ به عنوان آستانه ورود به حکومت قوی لحاظ شده است. سطح معمول برای یک کشور توسعه‌یافته نیز ۸ در نظر گرفته شده است (ص. ۷۰).

این تقسیم‌بندی نشان می‌دهد ۸ کشور (امارات، بحرین، بروئی، قطر، سنگاپور، باهاما، شیلی و کره جنوبی) از میان ۱۰۲ کشور بررسی‌شده قابلیت قوی دارند که کل جمعیت‌شان ۸۵ میلیون نفر است. نکته مهم برای ما ایرانیان این است که ۴۵ کشور در وضعیت متوسط قرار گرفته‌اند که ایران نیز در شمار

آن‌هاست. نویسندگان این ۴۵ کشور را به چهار دسته تقسیم کرده‌اند. این چهار دسته عبارتند از: دسته بدتر شدن سریع قابلیت حکومت (آفریقای جنوبی، آرژانتین، مراکش، فیلیپین، تایلند و ایران)، دسته رشد منفی قابلیت حکومت (چین و هند در این دسته‌اند)، دسته سوم کشورهایی که با حفظ روندهای فعلی تا سال ۲۱۰۰ به قابلیت حکومت قوی می‌رسند (قزاقستان، غنا، اوکراین، ارمنستان، روسیه و بوتسوانا) و دسته چهارم شامل اندونزی، کلمبیا، ترکیه، الجزایر، آلبانی، عربستان سعودی، اروگوئه و کرواسی که بین ۱ تا ۶۸ سال طول می‌کشد تا بر اساس روندهای فعلی‌شان به حکومت قوی بدل شوند (صص. ۷۶-۷۷).

دو نکته مهم برای ما ایرانیان این است که به اعتقاد نویسندگان ایران جزء کشورهایی با قابلیت حکومت متوسط است که با سرعت زیاد در حال از دست دادن این قابلیت است. جالب این‌که درباره این کشورها می‌نویسند «مشخص است در این کشورها که قابلیت در حال سقوط است، هیچ چیز مثبت مایه دلخوشی وجود ندارد.» (ص. ۷۶) این همان حس و حالی است که اکثریت ایرانیان تجربه می‌کنند و بیش از آن‌که از جایگاه‌شان در جهان (متوسط - نه سوئیس و نه سومالی - بودن) ناشی شود، از جهت حرکت یعنی قابلیت به سرعت در حال کاهش، پدید می‌آید. نکته دیگری که برای ایران اهمیت دارد، سرعت رشد ترکیه و عربستان سعودی به سمت حکومت قوی است که نویسندگان آن‌را بر اساس روندیابی مسیر گذشته هر کشور به ترتیب ۵۵ و ۲۸ سال برآورد کرده‌اند. رشد منفی سریع قابلیت حکومت در ایران و روند این دو کشور به عنوان دو قدرت منطقه‌ای، برای امنیت ملی ایران هشدارآمیز است.

نویسندگان به این ترتیب معتقدند باید قابلیت حکومت را در کشورها تقویت کرد، اما سازمان‌های کشورهای کم‌قابلیت عمده‌تاً دو کار انجام می‌دهند: ادای هم‌شکلی درمی‌آورند و به عوض ارائه دست‌آوردها و موفقیت‌ها، درباره درون‌دادها و فرایندهایی که مصرف کرده یا طی می‌کنند گزارش می‌دهند. آن‌ها خیلی ساده، ادای کار کردن درمی‌آورند و به جای آن‌که بگویند به چه دست‌آوردی رسیده‌اند، درخصوص تعداد جلساتی که برگزار کرده‌اند، مقدار منابعی که صرف کرده‌اند (نظیر سرمایه‌گذاری‌ها) و تعداد نفر-ساعت کاری که صرف شده است گزارش می‌دهند.

مسئله بسیار مهم دیگری که نویسندگان به آن اشاره می‌کنند این است که چنین سازمان‌هایی در ایران تحت فشار اجرای «بهترین سرمشق‌ها» (Best practices) هم قرار می‌گیرند یعنی از آن‌ها خواسته می‌شود راهکارهایی را که برای مسائلی در کشورهایی با نظام‌های اداری باظرفیت ایجاد شده‌اند در شرایط ضعف اجرایی و نظام اداری خود اجرا کنند و به این ترتیب تحت فشار انجام کاری قرار می‌گیرند که توانش را ندارند و به این ترتیب، توان اولیه‌شان نیز مستهلک می‌شود. چنین سازمان‌هایی به محض برداشته شدن فشار سیاسی یا با عوض شدن مدیران و سیاستمداران، این ایده‌ها را رها می‌کنند و به وضع اولیه - البته مستهلک‌تر و بی‌اعتمادتر - باز می‌گردند.

چه باید کرد؟

اگر مسأله این است که سازمان‌های ایرانی ظرفیت اجرا ندارند و به همین علت اسناد اجرانشده و ایده‌ها شکست خورده می‌شوند، برای افزایش قابلیت اجرا و قابلیت‌سازی در حکومت چه باید کرد؟ نویسندگان نظام نظری نسبتاً پیچیده‌ای را برای پاسخ به سؤالات زیر ارائه می‌کنند:

۱. سیاست (Policy) چیست و چه اجزایی دارد؟
۲. قابلیت (Capability) سازمانی برای اجرای سیاست چیست؟ همین قدر ذکر کنم که «قابلیت سازمانی توانایی سازمان برای تجهیز، توانمندسازی و وادار کردن عاملان خویش به انجام کار درست در زمان مناسب برای دستیابی به هدف سیاست هنجاری است.» (ص. ۱۵۷) این همان چیزی است که از سیاست‌مدار تا هر شهروند ایرانی در سازمان‌ها به کفایت یا مطلقاً مشاهده نمی‌کند.

۳. انواع قابلیت‌های سازمانی چیست؟ آن‌ها میان قابلیت سیاست‌گذاری، لجستیک (تأمین خدمات و پشتیبانی)، خدمت‌رسانی اجرایی‌بر (ارائه خدمات به شهروندان)، تحمیل تکلیف اجرایی‌بر (تحمیل تکلیفی بر شهروندان نظیر تکلیف پرداخت مالیات) و کار خیلی سخت (Wicked hard) – من اگر جای مترجمان بودم این نوع را به کار بدخیم ترجمه می‌کردم – تمایز قائل می‌شوند. (ص. ۱۶۲)
۴. دستیابی به اهداف سیاستی، چه فعالیت‌هایی نیاز دارد؟ آن‌ها چهار نوع فعالیت را متمایز می‌کنند که عبارتند از مبادله‌بر، صلاح‌دید، خدمت یا تکلیف، و دارا یا بدون فناوری شناخته‌شده. (صص. ۱۶۸-۱۷۱) کمی پیچیده است اما خیلی خلاصه این که برخی کارها نیازمند تعامل با تعداد انسان‌های بسیار زیادی است (مبادله‌بر)، سراسر است نیست و به صلاح‌دید و نظر مدیربستگی دارد (صلاح‌دید)، نیازمند تحمیل تکلیفی بر مردم است (مالیات گرفتن) و فناوری شناخته‌شده‌ای هم ندارد (نظیر بهترین شیوه آموزش ریاضیات به میلیون‌ها دانش‌آموز).

موفقیت در کارهایی که ویژگی‌هایی دارند نظیر آن‌چه در بند ۴ فوق ذکر شد، بسیار دشوار است. نویسندگان مثالی طرح می‌کنند که این وضعیت را به خوبی توضیح می‌دهد. اگر کسی بخواهد در سال ۲۰۱۵ از شرق به غرب آمریکا (سنت لوئیس به لوس‌آنجلس) سفر کند، به ابزار ساده‌ای نظیر گوشی تلفن همراه نیاز دارد و کاملاً مسیر شناخته‌شده‌ای را طی می‌کند. هیچ چیز غیرمنتظره‌ای احتمالاً در این سفر نیست، اما اگر کسی می‌خواست در سال ۱۸۰۴ این مسیر را طی کند، سرزمین ناشناخته‌ای را پیش رو داشت که برای طی طریق باید ابزارهای متفاوت، رهبری دارای اختیارات و توانمندی‌های کافی، ظرفیت‌های مواجهه با خطر و بسیاری مشخصات دیگر را می‌داشت. او حتی نمی‌دانست مرزهای غربی آمریکا با اقیانوس کجاست.

میت‌آندروز و همکارانش در کتاب توانمندسازی حکومت معتقدند ارتقای ظرفیت اجرا و قابلیت حکومت در ایران (نظیر بقیه کشورهای در حال توسعه) چیزی شبیه سفر از شرق به غرب آمریکا در سال ۱۸۰۴ است که فقط بخش کوچکی از آن به چالش سفر در سال ۲۰۱۵ شباهت دارد. اگر برنامه‌ریزان و طالبان

توسعه در این کشورها تصور کنند که می‌توان راه‌حل‌های بهترین سرمشق را وارد و با سازمان‌های فعلی کم‌قابلیت آن‌ها را اجرا کرد اشتباه می‌کنند.

نویسندگان چهار فصل آخر کتاب خود را به تشریح رویکردی اختصاص داده‌اند که منطق آن شبیه سفر به غرب آمریکا در ۱۸۰۴ است، یعنی گام نهادن در مسیری ناشناخته، بدون راهکارهای از قبل موجود، با سعی و خطا و آزمودن دست‌آوردهای هر مرحله از سفر و ساختن ظرفیت به تدریج. این همان ایده اصلی کتاب است که در فصل اول به آن اشاره می‌کنند: «نظریه ما از این باور سرچشمه می‌گیرد که با کسب موفقیت است که قابلیت به دست می‌آید نه بر عکس. نهادها و سازمان‌ها و قابلیت حکومت، نتیجه موفقیت هستند؛ آن‌ها نتیجه تحکیم و تجسم تمرین‌ها و سرمشق‌های موفقیت‌آمیز هستند. هدف رویکرد ما، ایجاد موفقیت با حل مسائل فوری و ضروری پیش روی جامعه به صورتی است که بتواند درون نهادها و سازمان‌ها مستحکم شود.» (ص. ۸۱)

نویسندگان رویکردشان را «مسئله‌محوری تکرارشونده انطباق‌پذیر^۲» (همان) می‌خوانند؛ رویکردی که از کسب موفقیت‌های متعدد و حل مسئله به تولید قابلیت می‌رسد. این رویکرد چنین معرفی شده است: «فرایند معرفی مسائل محلی، اختیار دادن، تشویق و ترغیب بدعت‌ها یا کجروی‌های مثبت، نوآوری در حل مسائل، تکرار کردن با بازخورد برای شناسایی راه‌حل‌ها، و سرانجام اشاعه راه‌حل‌ها از طریق شبکه‌های غیرسازمانی افقی و به هم پیوندخورده.» (ص. ۸۱)

فصول هفتم تا دهم به شرح و بسط رویکرد فوق اختصاص یافته و توضیح می‌دهد که چگونه باید کار مسئله‌محور انجام داد، تکرارهای آزمایشی را چگونه باید محقق ساخت، مدیریت محیطی که اختیار بدهد و مشوق حل مسئله و نوآوری باشد چیست و در نهایت چگونه باید قابلیت‌های به دست آمده از مسیر حل مسئله را توسعه داد و به قابلیت حکومت بدل کرد. من به واقع هیچ راهی نمی‌شناسم برای این که محتوای این چهار فصل را خلاصه کنم و فقط خواننده را به مطالعه دقیق کتاب توصیه باید کرد.

نتیجه‌گیری

کتاب «توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل» نقطه بلوغی در اندیشه توسعه است. تصور می‌کنم رد پای این اندیشه بلوغ‌یافته را باید در ابتدا دهه ۱۹۸۰ و زمانی که متفکران توسعه تأمل درباره نقش دولت در توسعه را آغاز کردند جست‌وجو کرد. مفاهیمی نظیر «ظرفیت دولت» به نوعی محصول همان دوران هستند. چهار دهه طول کشیده است تا دولت‌پژوهی به نقطه‌ای که نویسندگان این کتاب ایستاده‌اند برسد. خود نویسندگان به طیفی از آثار نویسندگان بین سال‌های ۱۹۷۹ تا به امروز اشاره می‌کنند (ص. ۲۰۱) که بذر ایده‌های ایشان را در خود داشته‌اند و به صراحت می‌نویسند «ما آگاه هستیم که شما احتمالاً با برخی از این اصول آشنا هستید و در کل حرف نویی در توسعه نیستند.» (ص. ۲۰۱) اما من اعتقاد دارم سطح موشکافی، ساخت‌وپرداخت نظری نظام مفهومی تشریح‌کننده سیاست، قابلیت حکومت و فرایند

ساختن قابلیت حکومت، ابدایی از جنس ایستادن بر شانه غول‌های مطالعات توسعه است که نویسندگان ایده‌های‌شان را در ادبیات آن‌ها ریشه‌یابی می‌کنند. همین امر، کتاب را به اثری درخشان، بدیع و توأم با انسجام نظری و وافی به مقاصد مد نظر نویسندگان بدل می‌کند. ترجمه روان مترجمان این اثر، زمان‌های لذت‌بخشی را برای خواننده مشتاق، تیزبین و سخت‌کوش آن رقم خواهد زد. کتاب البته ساده نیست و برای کسانی که سابقه‌ای در ادبیات توسعه نداشته باشند و بالاخص برای آن‌ها که تن‌شان به تن سیاست‌گذاری عمومی و سختی‌های پیش بردن اصلاحات در نظام بوروکراتیک نخورده باشد، دشوار است. نویسندگان کتاب خودشان تجربه این حوزه را عمیق و گسترده دارا هستند. این دشواری را نویسندگان نیز درک کرده‌اند و اهمیت کارشان را نیز نیک می‌دانند و از همین‌روست که پروژه مطالعاتی «ساختن قابلیت دولت» (Building State Capability - BCM) در دانشگاه هاروارد با محوریت همین کتاب و ایده‌های نویسندگان، با مجموعه‌ای از فعالیت‌های پژوهشی و آموزشی دنبال می‌شود.

می‌خواهم به مقدمه متن بازگردم. نتیجه راهبردی کتاب *توانمندسازی حکومت* این است که حکومت‌ها – از جمله حکومت در ایران – می‌خواهند توسعه پیدا کنند و به همین دلیل سند می‌نویسند، منابع به بخش عمومی تزریق می‌کنند، دائم سیاستمداران ارشد دستور می‌دهند و الگوهای چشم‌انداز تنظیم می‌کنند. مهم این است که آن‌ها با دستگاه اداری و سازمان‌هایی کار می‌کنند که ظرفیت اجرا ندارند و قابلیت حل مسأله در آن‌ها وجود ندارد.

حکومت در ایران دقیقاً در چنین وضعیتی است و چنان‌که ذکر شد در کنار کشورهای نظیر آفریقای جنوبی و آرژانتین که قابلیت حکومت در آن‌ها به سرعت در حال افول است قرار دارد. کشوری که به لحاظ بسیاری از شاخص‌ها وضعیت متوسطی در جهان دارد و قابلیت حکومت‌اش نیز متوسط برآورد شده از نظر این شاخص در حال افول شدید است.

وضعیت ایران به لحاظ مواجهه بودن با تحریم‌های گسترده به مراتب نامناسب‌تر از سایر کشورهای دسته متوسط‌هاست. ایده و اندازه‌گیری قابلیت حکومت هم توضیحی برای احساس کلی شهروندان ایرانی در شرایط فعلی فراهم می‌کند و هم نشان می‌دهد ضرورت اصلاحات داخلی برای بهبود قابلیت حکومت بسیار بیشتر از آن چیزی است که حاکمان تصور می‌کنند. من شخصاً امیدوارم نخبگان ایرانی با دقت و وسواس به کتاب *توانمندسازی حکومت* بپردازند.