

بسم الله الرحمن الرحيم

محور اصلی بحث بنده، مساله چالش کارآمدی است. این چالش بیشتر در قوه مجریه نمود دارد چراکه این قوه نوک پیکان حکمرانی است و با توجه به وظایف و اختیاراتی که دارد، مسئول اصلی وضع موجود است. ما در این ۴۲ سال دستاوردهای بسیار مهمی داشتیم اما کیفیت و سرعت پیشرفت ما، آنگونه که انتظار داشتیم نبود، ما هنوز به آن جایگاهی که پیش بینی کرده بودیم نرسیده ایم، همین مساله موجب می شود که کمی عمیقتر مساله کارآمدی دولت ها را مورد تامل جدی قرار بدهیم .

*تعریف علمی کارآمدی (Productivity)

کارآمدی در عملکرد دولت ها، دو مولفه دارد:

۱- مولفه اثربخشی (Effectiveness): به این معنا که یک دولت چقدر توانسته است اهدافی را که در ابتدای کار ترسیم کرده بود، محقق کند؟

۲- مولفه کارآئی (efficiency): به این معنا که دولت به همان اهدافی که رسیده با صرف چه مقدار هزینه انسانی، مالی و زمانی رسیده است .

جمع این دو مولفه، کارآمدی یک دولت را شکل می دهد. اینکه می گویم مساله ما، چالش کارآمدی است، یعنی اینکه یا به برخی از اهداف مان نرسیده ایم، یا اگر رسیده ایم با هزینه کمتری مثلا از نظر زمانی باید می رسیدیم، اگر الان در سال ۱۴۰۰ در یک موضوعی به هدف خود رسیده ایم، این را باید هفت سال قبل می رسیدیم .

به نظر من، مهمترین مساله دولت سیزدهم، ارتقای کارآمدی قوه مجریه است. یعنی اینکه اهداف را از همان اول درست و منطقی و کارشناسی ترسیم کند، سپس با صرف کمترین منابع مالی و استفاده از بهترین منابع انسانی در کمترین زمان ممکن به این اهداف برسد .

*بررسی علل ناکارآمدی و ارائه راهکارها

برای اینکه بهتر بتوانیم مساله کارآمدی را مورد بررسی قرار بدهیم، لازم است این موضوع را بررسی کنیم که چه عللی منجر به ناکارآمدی قوه مجریه شده تا بتوانیم با رفع آنها، موانع ارتقای کارآمدی را حذف کنیم. به نظر من، علل ایجاد کننده ناکارآمدی در قوه مجریه را می توان به سه بخش تقسیم کرد: چالش ساختار، چالش فرآیند، چالش کارگزاران. این سه چالش را به ترتیب توضیح خواهم داد .

الف- چالش ساختار:

ساختار قوه مجریه، دچار اختلال جدی است. اولاً بین خود نهادهای مختلف قوه مجریه، یک هماهنگی و هم افزایی وجود ندارد، بعضاً یا کار همدیگر را خنثی می کنند یا موازی کاری می کنند. مثلاً در مساله توزیع مرغ در بازار، مشکل اصلی در ناهماهنگی ساختاری میان وزارت صمت و وزارت جهاد و کشاورزی بود. مساله چالش ساختاری، یعنی اختیارات و وظایف و مسئولیتهای دستگاه ها مشخص نیست. این امر مشکل دیگری ایجاد می کند و آن «عدم پاسخگویی» است. وقتی حدود و ثغور مسئولیت ها مشخص نیست، شما نمی توانید مسئول پاسخگویی به یک مشکل را پیدا کنید، این نهاد می گوید مسئول نهاد دیگر است، نهاد دیگر می گوید نهاد دیگر، چون حد و مرز مسئولیت ها به صورت دقیق و روشن مشخص نیست.

این چالش های ساختاری باعث شده تا دولت ها، از محدوده وظیفه مشخص خود، یعنی مجری قانون بودن، فراتر بروند و بدون توجه به مسئولیت قانونی خود، خودشان تبدیل به یک کنشگر سیاسی بشوند.

دولت وقتی از مجری قانون بودن، تبدیل شد به یک کنشگر سیاسی محض، به جای اینکه تمرکز خود را بر مدیریت و اجرا بگذارد، خود را درگیر مباحث و چالش های سیاسی می کند، در نهایت هم مسائل جامعه حل نشده باقی می ماند.

بینید یکی از مسائل بسیار مهمی که در اینجا باید به آن اشاره کنم تفاوت سیاست (Politics) و خط مشی عمومی (Public policy) است. خط مشی عمومی، یعنی ما سیاست های کلی را چگونه با یک مدل مدیریتی اجرا کنیم؟ اینجا محل دانش مدیریت است، قوه مجریه محل Public policy است، یعنی محل دانش مدیریت و چگونه اجرا کردن است نه محل Politics و سیاست ورزی. شما می بینید متأسفانه در همه عرصه های کشور، رویکرد سیاسی به نگاه مدیریتی تفوق دارد. مثلاً شما وقتی وارد حوزه ورزش می شوید، با هزاران چالش و مساله ای که در این حیطه وجود دارد، ناگهان مساله ورود زنان به ورزشگاه تبدیل به اولویت می شود. این مساله چقدر از جامعه انرژی می گیرد، بر فرض هم که کاملاً حل شد، آورده عملی آن چیست؟ آیا معضل اصلی جامعه بانوان کشور حل شد؟ یا صرفاً کاری کرده ایم که با آن مانور تبلیغاتی بدهیم اما عملاً هیچ آورده محسوسی در ارتقای سلامت و نشاط واقعی جمعیت زنان کشور نکرده ایم. وقتی در حوزه زنان، بسیاری از چالش های اساسی در حوزه قانون های حمایتی خانواده، در حوزه دفاع از حقوق شغلی آنها در بنگاه های اقتصادی و از این دست امور زمین مانده، بیاییم حق ورود به ورزشگاه را علم کنیم و بحث و جدل راه بندازیم و در آخر سر هم هر اتفاقی بیفتد، هیچ آورده واقعی در بهبود وضعیت زنان ندارد و تنها به درد یک مانور تبلیغاتی و سیاسی می خورد که خود را مدافع حقوق زنان جا بزینیم. آیا این کاری است که قوه مجریه باید بکند؟

در همین چالش ساختار، ما با دو چرخه معیوب در دولت ها مواجهیم، یکی چرخه معیوب ارتباطات سیاسی و دیگری چرخه معیوب اقتصاد سیاسی. چرخه معیوب ارتباطات سیاسی به این معنا است که دولت ها ارتباطات

خود را بدنه کارشناسی و بدنه اجتماعی براساس جناح‌بندی‌های سیاسی شکل می‌دهند و عملاً خود را از طیف وسیعی از کارشناسان یا سلايق اجتماعی ديگر، محروم می‌کنند. دولت موظف به تامین مصالح عامه مردم است، پس باید عموم مردم را در نظر بگیرد، نباید طوری باشد که مردم احساس کنند، دولت متعلق به یک جناح است و در تصمیم‌گیری‌های خود فقط منافع یک جناح را در نظر می‌گیرد. نبود سازوکار ارتباطی میان دولت و مردم مهمترین دليل بحران آبان ۹۸ در پی افزایش نرخ بنزین بود. وقتی دولت نمی‌تواند با مردم صحبت کند و دلایل تصمیمش را به مردم منتقل کند یک تصمیم اقتصادی تبدیل به یک بحران اجتماعی می‌شود.

چرخه دومی که عرض کردم معیوب است، چرخه اقتصاد سیاسی است. چرخه اقتصاد سیاسی، چرخه گردش ثروت است، وقتی چرخه گردش ثروت معیوب شد، کل سیستم اقتصادی با چالش‌های جدی و فراوانی مواجه می‌شود. یعنی آنجایی که قوه مجریه با اقتصاد گره می‌خورد، یک چرخه معیوبی وجود دارد، مافیاهای و رانت‌هایی وجود دارد که نهایتاً اثر منفی خود را بر کل ارگانیزم اقتصادی جامعه می‌گذارد. مثلاً شما در همین پدیده ارز ۴۲۰۰ تومانی دیدید که چه مفاسدی از دل آن بیرون آمد، دولت می‌توانست به جای اینکه یارانه خود را ارزی را به دلان و واردکنندگان اختصاص دهد، به مصرف‌کننده بویژه اقشار ضعیف جامعه اختصاص دهد تا سفره این اقشار محروم و مظلوم روز به روز کوچکتر نشود. اختصاص ارز ۴۲۰۰ تومانی آن هم برای طیف خاصی از کنشگران اقتصادی که پیوندهایی با بدنه سیاسی دولت داشتند، زمینه‌ساز بزرگترین ظلم و بی‌عدالتی و فساد اقتصادی در تاریخ معاصر کشور شده است.

پس دوباره تأکید می‌کنم که دولت‌ها در مقام مدیریت هستند نه در مقام سیاست‌ورزی و این یک اشتباه بزرگی است که روسای جمهور تاکنون مرتکب شده‌اند. با رویکرد سیاست‌ورزانه، مسائل کشور اولاً فهم نمی‌شوند، ثانیاً حل نمی‌شوند. تنها مسائلی مطرح می‌شوند که در رقابت سیاسی، قدرت‌آفرین باشند، و از طرفی همانها هم صحیح حل نمی‌شوند، بلکه طوری حل می‌شوند که بیشترین بازده مانور رسانه‌ای را بشود با آن داد. شما دیدید که رهبر انقلاب در سخنرانی‌های اخیر خود تأکید کردند کاندیداها مساله فضای مجازی و سیاست خارجی را به جای مساله اصلی کشور به مردم القا نکنند، دلیلش همین است. این سخن ایشان، همان هشدار است که دادم، اینکه دولت نباید به سیاست‌ورزی آلوده شود، باید بدانند کارش مدیریت معطوف به حل مساله است.

متأسفانه دولت یازدهم و دوازدهم نمونه بارز و آشکار سیاسی‌کاری در حل مسائل مردم است. دولت ترجیح می‌داد نه مشکلات اصلی، بلکه مشکلاتی که آورده سیاسی-تبلیغاتی داشت را، آن هم در توئیتر و فضای مجازی حل کند. مواجهه دولت با مسائل، حل مساله نبود، بازی با مساله بود. دولت دوازدهم تلاش می‌کرد تا با توئیتر بازی،

نمایش حل مساله بدهد. دولت سیزدهم باید مواظب باشد که به این آفت دچار نشود و مساله اصلی مردم را در فضای حقیقی و واقعی و کف میدان حل کند.

چالش فرآیندی

دولت بعنوان قوه مجریه در مسیر عملیاتی کردن اهداف ترسیم شده و حل مشکلات مردم باید یک فرآیند پنج مرحله ای را طی کند: تشخیص مساله، تعیین اولویت، طراحی خط مشی (policy design)، اجرا و نهایتاً ارزیابی. ما در هر پنج مرحله دچار مشکل هستیم که این مشکل حکمرانی را ناکارآمد می سازد. این پنج مرحله و چالش هایی که در هر بخش داریم را به ترتیب توضیح می دهیم .

۱- تشخیص مساله

ما در تشخیص مسائل کشور دچار مشکل جدی هستیم، به این معنا که ما باید مسائل کشور را درست و به موقع بفهمیم، اگر مساله درست فهم نشود، راه حل آن هم درست طراحی نمی شود. اگر مساله ای دیر تشخیص داده بشود، حلش بسیار دشوار خواهد شد. نقدی ما که به دولتمردان داریم این است که با یک نگاه نئولیبرالیستی اساساً خیلی از مسائل کشور را مساله نمی دانند، فهم نمی کند که این یک مشکل است. یا از سوی دیگر، ممکن است درک کنند که این یک مساله است، اما بخاطر همان چارچوب های نظری شان مساله را درست نمی فهمند، همین باعث می شود که کل مسیر حل مساله را اشتباه بروند . مثلاً در بحث افزایش قیمت بنزین، سناریوهای دیگری برای تحلیل مساله وجود داشت که نفع عمومی بیشتری به آحاد جامعه می رساند. سیاست موجود یارانه بنزین به اذعان همه، به نفع طبقه متوسطی است که بعضاً چند وسیله نقلیه دارد و عملاً اقشار محروم فاقد وسیله نقلیه از این یارانه بی بهره اند.

بخش دیگر این چالش همانطور که عرض کردم، دیر فهمیدن است. خود دیر فهمیدن بخشی از مشکل جدی کشور ما است. نمونه بارز این مشکل، مساله جمعیت است. ما دیر متوجه این مساله شدیم و وقتی متوجه شدیم که در چاله مشکل جمعیتی افتاده بودیم. نمونه دیگر آن بحران آب است. این بحران دیر فهمیده شد. شاید هم بگویید هنوز هم این بحران درست فهمیده نشده است!! ما وقتی مساله ای را دیر فهمیدیم، باید ناگهان چرخش سیاستی داشته باشیم که این یا نشدنی است یا خیلی دشوار است. پس شناخت بهنگام مساله و فهم درست از زوایای آن، اولین مرحله حل مسائل کشور است که ما در آن دچار مشکلیم .

۲- تعیین اولویت ها

بعد از فهمیدن مسائل، باید آنها را اولویت بندی کرد و براساس اولویت ها، توان دولت را برای حل آنان به کار گرفت. ما در این بخش هم دچار مشکلیم. در قسمت چالش های ساختاری به این بحث اشاره کردم. وقتی نگاه

سیاست زده بر حل مسائل کشور حاکم شد، به جای اینکه اولویت، مسائل واقعی مردم باشد، اولویت مسائلی می شود که بیشترین آورده تبلیغاتی را برای دولت داشته باشد. گاهی می بینید دولت حضور جدی تری در فضای مجازی دارد تا فضای واقعی، چرا؟ چون می خواهد از طریق فضای مجازی، مانور رسانه ای و تبلیغاتی بدهد، این یک بیماری برای قوه مجریه است چراکه آن را از فضای واقعی دور می کند و باعث می شود قوه مجریه در یک فضای توهمی زندگی کند. زندگی در فضای توهمی هم باعث می شود، اولویت بندی مسائل را درست نفهمد، همین می شود که فیلترینگ اینستاگرام برایش ضریب بیشتری پیدا می کند تا مثلا حل مشکلات زنان و جوانان روستایی که ممکن است اصلا دسترسی به فضای مجازی نداشته باشند .

من یادم است که در مستند انقلاب جنسی، گزارشگر از یک دختر خانمی مصاحبه گرفت که سالها خودش را پشت دیوارهای استادیوم آزادی می رساند تا بتواند بازی را ببیند، آن دختر خانم می گفت همه رویای من بودن در استادیوم آزادی است. من با خودم فکر می کردم که خدای من، چقدر رسانه ها و بمباران تبلیغاتی فعالیت کرده اند که دختر خانمی که حیاتی ترین حقوقش هنوز از سمت دولت حل نشده است، فکرش از آنها منحرف شده است و الان رویایش فقط ورود به ورزشگاه است. خب اگر دولتی همین امرحداقلی را برای او فراهم کند این دختر فکر می کند که دولت همه دنیا را به او داده است. به هر حال تعیین اولویت ها، از مهمترین مسائل امروز ما است .

۳- طراحی خط مشی (policy design)

بعد از تعیین اولویت ها، نوبت به طراحی خط مشی می رسد. اینجا هم مثل موارد قبلی یکی از بزنگاه های اصلی است که نیازمند کارشناسان خبره از طیف های مختلف فکری است تا زوایای گوناگون امر به درستی بررسی شود. اگر دولت باز هم در این بخش گوشش را بر صدای یک طیف از کارشناسان ببندد و با تکبر آنها را کم سواد بخواند، دودش نهایتا هم به چشم دولت و هم به چشم مردم خواهد رفت .

دولت باید در ارائه راه حل ها خلاقانه رفتار کند و ایده های جدید را برای اجرا به کار ببندد. متاسفانه ما شاهد هستیم که دولت یازدهم و دوازدهم در بسیاری از موارد گویی با انسداد مواجه شده بود. یعنی دیگر ایده ای برای کنترل و مدیریت اوضاع نداشت. ما گاهی اوقات عادت کرده ایم که یک سری از مسائل را همیشه با راه حل های تکراری حل کنیم، شجاعت امتحان ایده های جدید را نداریم، البته ایده های کارشناسی شده. ما باید کلیشه های سیاست گذاری مان را کنار بگذاریم و با فعال کردن ظرفیت های خلاقانه ای که در ایده پردازی برای حل مشکلات کشور وجود دارد، یک مسیر نوآورانه تری را در پیش بگیریم. در اینجا است که بدنه دولت باید با پژوهشگاه ها و

دانشگاه ها و مراکز علمی گره بخورد. دولت باید پیدا کردن راه حل علمی مشکلات را به مراکز علمی سفارش دهد و از ظرفیت های آنان استفاده کند. پیش از ارتباط صنعت و دانشگاه، ارتباط دولت و مراکز علمی نیاز ضروری است که متاسفانه این مساله آن چنان که شایسته و بایسته است رخ نداده .

۴- اجرا

ما در بخش اجرا، با مشکل بزرگ نظام فشل بروکراتیک کشور مواجهیم. دستگاه بروکراتیک کشور ضرورتا نیازمند بازطراحی، چابک سازی و تسهیل گری است. دستگاه اداری و بروکراسی کشور، بعبارتی ماشین دولت است. هرچقدر این دستگاه، عریض و طویل و پیچیده و مملو از کاغذبازی اداری باشد، دستورالعملها در پیچ و خم آن گیر می کنند و به درستی اجرایی نمی شوند. از طرفی در زمان اجرا، باید بدانیم که دولت، مجری صفر تا صد یک سیاست نیست، بلکه باید بدنه های مردمی و اجتماعی اثرگذار در اجرای یک سیاست به خصوص را شناسایی کنیم و با یک ارتباط متوازن با آنها، اجرایی شدن سیاست ها را به بالاترین وجه اثربخشی برسانیم .

متاسفانه دولت در بسیاری موارد هیچ سهمی را برای مردم و حتی بخش خصوصی در فرآیند اجرا قائل نیست. بسیاری از تصمیم ها و سیاست ها هست که اگر اجرای آن به مردم واگذار شود و دولت تنها نقش نظارتی، حمایتی و تسهیل گرانه داشته باشد، با ضریب موفقیت خیلی بیشتری عملیاتی می شود تا اینکه دولت بخواهد خودش بدون دخالت دادن مردم، کار را به سرانجام برساند .

۵- ارزیابی

عده ای فکر می کنند که عملیاتی شدن یک تصمیم، آخرین مرحله اجرا است، در حالیکه اینطور نیست. بعد از مرحله اجرا، نوبت به مرحله ارزیابی می رسد .

ارزیابی یعنی اینکه زمانی که شما مستمرا یک تصمیمی می گیرید آن تصمیم را ارزیابی کنید ببینید آیا در عمل با چالشی روبرو شد؟ موفقیت آمیز بود یا خیر؟ مشکلات و نارسایی ها چیست؟ مدام آن را اصلاح کنید، روزآمد کنید نه اینکه یک سندی بنویسید و بعد رها کنید .

گرچه در سالهای اخیر نهادهای اصلی ارزیابی در نظام سیاسی کشور مانند قوه قضاییه عملکرد مطلوب تری داشته اند ولی من فکر می کنم با نقطه مطلوب فاصله داریم و از آن مهمتر اینکه ارزیابی تصمیمات اجرایی شده باید از داخل دولت انجام نشود نه اینکه به کلی به یک نهاد دیگر واگذار شود .

دولت باید با پایش مستمر (Monitoring) فرآیند اجرا، به سرعت گره های کار را پیدا کند، تا مشکلی در فرآیند اجرا دید، با اصلاح خط مشی و برنامه خود، از مانع عبور کند. اما متأسفانه نه تنها اینکار انجام نمی شود، بلکه سیاست هایی که بارها اجرا شده اند و بارها هم ناکارآمد بودند، باز هم در مورد استفاده قرار می گیرند؟ چرا؟ چون ارزیابی درستی در کار نبوده است .

چالش کارگزاران

آخرین چالش، چالش کارگزاران است. گرچه ما این مشکل را در بخش های مختلف نظام داریم اما به هر حال چون دولت، لوکوموتیو حکمرانی است، این نقص در قوه مجریه بیشتر به چشم می آید و بیشتر در ایجاد معضلات و مشکلات اثر می گذارد. گاهی برخی از آقایان حرف از کمبود اختیارات رئیس جمهور می زنند، واقعا اینگونه نیست و رئیس جمهور برای تغییر وضع کشور اختیارات زیادی دارد، اما مساله اینجا است که رئیس جمهوری که بخواهد اوضاع را تغییر بدهد باید دارای ویژگی های به خصوصی باشد. یکی از مهمترین ویژگی های رئیس جمهور و به طور کلی کارگزاران قوه مجریه، مدیریت جهادی و خستگی ناپذیری است. ایده های نو داشتن، خلاقیت داشتن، طرح نو دادن و بعد دنباله کار را گرفتن و پیگیری کردن تا نتیجه نهایی دادن. رئیس جمهور باید اهل حضور فعال و جهادی در میدان عمل باشد نه اینکه بر صندلی اش بنشیند و خطابه بخواند. مملکت با خطابه خوانی اصلاح نمی شود، با کار عملیاتی اصلاح می شود. درست است که عرض کردیم قوه مجریه، چالش های زیادی در حوزه کارآمدی دارد، اما به هم زدن این اوضاع شدنی است، منتها آدم خودش را می خواهد. من اگر بخواهم مثال بزنم، نمونه و الگوی یک مدیر تراز در جمهوری اسلامی، شهید سلیمانی است. شهید سلیمانی یک کارگزار انقلابی جهادگر متوکل علی الله است و با عزم و عقلانیت بود. کسیکه در بحرانی ترین شرایط امید خود را از دست نمی داد. این از دست ندادن امید هم خودش یک ویژگی بسیار مهم است. کارگزاری که خودش امید نداشته باشد، مایوس باشد، مرعوب باشد، این نمی تواند کار را جلو ببرد .

از نکات بسیار مهم دیگر ساده زیستی و مردمی بودن است. رئیس جمهور و هیات دولت باید زندگی شان را با سطح توده مردم تنظیم کنند. اگر مردم احساس کنند که مسئولین کشور فاصله زیادی با آنها از نظر رفاه و معیشت دارند، اعتماد خود را از دست می دهند. این امر موجب شکاف بین دولت و ملت می شود و جامعه ای که بین ملت و دولتش شکاف عمیق ایجاد شود، از توسعه و پیشرفت باز می ماند .

* حجت الاسلام و المسلمین دکتر سید محمد حسین هاشمیان، عضو هیات علمی دانشگاه باقرالعلوم (ع)