

ریشه‌یابی تلقی منفی از «دولت» در ایران

عباس محمدی اصل

جریان نقد و انتقاد همواره در برگزیده و جوه مثبت و منفی رخدادها است؛ در غیر این صورت چنین جریانی به محاق پیشداوری و تعصب و کج اندیشی می‌افتد. از این رو، در نوشتار زیر کوشیده شده است ضمن طرح ابعاد منفی انتقادات فعلی معطوف به دولت، شرایط اجتماعی بروز چنین جویی را بکاود و سپس تحلیل خود را با ذکر ابعاد مثبت عملکرد دولت در نظام اجتماعی ایران غنا بخشد.

امروز پس از گذشت دو دهه از عمر انقلاب اسلامی شاهد بروز جریانی هستیم که دولت ایران را از سوی مجریان آن و توده مردم منفی ارزیابی می‌کند. از این نظر تاکید می‌شود از یک سو مجریان حکومتی، سازمان دولت را پرهزینه و ناکارآ و غیر مسئول می‌دانند و معتقدند مصالح عمومی جامعه در بتکده سلسله مراتب اداری و در پیشگاه بت دیوان سالاری قربانی شده و لذا اجرای مقررات قوه مقننه بدون نظارت قوه قضائیه برای تامین خیر و صلاح و پیشرفت توده‌ها به مسیر نادرست افتاده یا در ظهور آثار مطلوب آن تاخیر می‌گردد. از طرف دیگر توده مردم امور اداری دولت را تشریفاتی پیچیده و زائد با کارگزارانی غیرمسئول و ناشایست ارزیابی می‌کنند و این در حالی است که کارگزاران سازمان دولت هم خود را مغبون سیاستگذاریهای نامناسب مدیرانی می‌دانند که استعداد و آینده آنان را در نظامی تبعیض آمیز و اندک مزد، بر باد می‌دهند.

با این همه - اما - در پاسخ به این داوری ما باید گفت ارزیابی منفی عملکرد دولت دارای چندین زمینه است که اولین آنها به تاثیر مسایل اعتقادی و ارزشهای مذهبی ارجاع می‌یابد. از این چشم انداز دولت در اندیشه شیعی همواره پدیده‌ای غاصب و غیرمذهبی بوده که فقدان امکان انکار عینی آن سبب می‌شده تا مومنین در عرصه تقیه، حدودی ضروری از روابط با

دولت حاکم را به رسمیت بشناسند و از همین لحاظ هیچگاه نیز مشارکت دولتی را جدی نگیرند. دومین زمینه ارزیابی منفی عملکرد دولت، موضوع ساخت‌های توسعه نیافته ملی است. از این دیدگاه دولت به عنوان مجموعه‌ای از سازمان‌های تخصصی و متمرکز، محصول مرحله خاصی از فرایند صنعتی شدن اقتصادی و تقسیم کار اجتماعی است، و از آنجا که فرآیند توسعه ملی ایران در مراحل آغازین خود است؛ لذا سازمان دولت نیز از ویژگی‌های عقب ماندگی تبعیت می‌کند. سومین عامل موثر بر ارزیابی عملکرد منفی دولت از زمینه‌های راهبردی و مدیریت بخش عمومی بر می‌خیزد که طبق آن جهت‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌های نادرست و گاه متعارض دولتمردان به کارکردهای نامطلوب دیوان سالاری دولتی دامن می‌زند. بالاخره آخرین عامل موثر در ارزیابی منفی عملکرد سازمان دولت ناشی از حضور عنصر درآمدهای نفتی در مدیریت بخش عمومی است.

نفت از یک سده قبل تامین کننده منابع مالی و هیات سیاسی سازمان اداری دولت در ایران بوده است و ضمن جلوگیری از همسویی دیوان سالاری با نیازهای اجتماعی، مانع از انسجام روابط دولت و مردم نیز شده است. به این ترتیب می‌توان گفت به احتمال بسیار قوی نفت نه تنها عامل حیات و ممت دولت در ایران، که عنصر موثر بر اعتقادات ساخت‌های عقب ماندگی و مدیریت نابسامان عمومی کشور بوده است. به عبارت دیگر نفت با تغییر شرایط زندگی ما در یک قرن اخیر، به تغییر شرایط تفکر و جهان بینی ایرانیان انجامیده و با ایجاد فاصله میان روابط و نیروهای تولید جامعه با روینای فرهنگی و سیاسی تا آنجا پیش رفته که حتی تفکرانی کاذب به اعضای جامعه اعطا کرده است. به این جهت بخشی از این تفکر کاذب را می‌توان در اقتباس الگوهای توسعه یافتگی غربی در زمان نظام قبل، و تاکید بر استقلال یک جانبه در دهکده جهانی معاصر ملاحظه کرد که عدم تحقق این سراب‌ها در اولی به انقلاب اسلامی و

در دومی به دوری هر چه بیشتر توده مردم از ارزشهای اسلامی منتهی شده است.

در چنین شرایطی، در دو دهه گذشته نارسایی‌های ساختی مدیریت عمومی کشور نمود عمده‌ای یافته و اصلاح قوانین برای افزایش کارآیی نظام اداری از اهداف اساسی تلقی شده است. در همین راستا قرار بود در برنامه اول توسعه - مثلاً - اهدافی نظیر تنظیم و استقرار نظام کارآمد تصمیم‌گیری در مجموعه سازمان دولت، ایجاد نظام منسجم مدیریت اقتصادی، تدوین حدود وظایف حکومتی دولت، منطقی کردن نظام تشکیلاتی دولت در چارچوب وظایف قانونی و منابع مالی و برقراری تعادل بین دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه عمومی به اصلاح ساخت اداری - مالی بینجامد و دولت به ابزار توسعه ملی مبدل شود. مع هذا این اهداف محقق نشد و لذا برنامه دوم نیز بر ابعادی چون مبارزه با فساد اداری، اصلاح تشکیلات دیوان سالاری و واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم و کاهش حجم بخش دولتی پای فشرده که تاکنون نیز بخش عمده‌ای از این اهداف ناکام مانده است لازم به ذکر است که رژیم گذشته انجام این امور را به مستشاران خارجی واگذارد و با این کار به واسطه الگوبرداری از برنامه‌های بازسازی مبتنی بر تجارب کشورهای صنعتی به تشدید تنشهای مدیریت عمومی صحنه نهاد و در مقابل، ملت هوشمند ایران هم اسلام را به مثابه پادزهر توسعه پایدار برون زا به یاری طلبید. با این وجود انقلاب علیرغم بهره‌گیری از آشفتنی مدیریت عمومی برای براندازی حاکمیت موجود، الگوی مشخصی برای امور اداری و مالی کشور نپرورد و عمدتاً تلاش برای تطبیق عملکرد سازمان دولت با مقتضیات انقلاب و تمایل مسئولان را جایگزین تصمیمات اساسی کرد.

منشاء و ماهیت قدرت

پس پیچیدگی روابط سازمانی و کثرت قوانین و ناآشنایی مدیران جدید دولتی با

عملکرد این مجموعه‌ها به اعتبار ساخت‌ها و روش‌های جاری مدیریت عمومی کشور لطمه زد و سبب بروز انگیزه روی گردانی از رعایت قوانین شد. فقدان الگوی مشخص مدیریت بخش عمومی از سوی دیگر، آزادی، عمل مدیران دولتی، چندگانگی عملکرد اداری - مالی دستگاه‌های مختلف، برخوردهای متفاوت با نیروهای انسانی شاغل و شیوه‌های ناهماهنگ اجرایی را به دنبال آورد. سرانجام تصویب و اجرای قوانین متعدد پاکساز، بازسازی، تعدیل و بازخرید نیروهای انسانی، ادغام یا تحدید سازمان‌های دولتی و خصوصی سازی به افزایش وابستگی نفتی، گسترش حجم و سازمان نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های دولتی، افت کارایی مدیریت عمومی و دخالت بیشتر دولت در اداره امور اجتماعی کشیده شد. به این ترتیب نفت که قبل از انقلاب به شکل مستقیم، مدیریت بخش عمومی را بحرانی می‌کرد، دوباره پس از انقلاب به شکل غیر مستقیم و با فرض استقلال یعنی به صورت واکنش منفی از حیث نظریه توهم توطئه مجدداً به الگوبرداری از مدل‌های خصوصی‌سازی و تمرکززدایی دهه‌های اخیر کشورهای صنعتی منجر شد. با این همه هرگز به این نکته توجه نشد که تعیین ابعاد دولت متناسب و کاهش هزینه‌های عمومی مستلزم تفکر در باب چگونگی عرضه خدمت عمومی و تنظیم برنامه‌های اجرایی مشخص برای دستیابی به کارایی بهینه خواهد بود.

در این میان البته می‌دانیم که مدیریت بخش عمومی هر کشور، متضمن مفهوم ویژه‌ای از دولت و وظایفی معین در فضای تقسیم کار ملی - بین‌المللی است. از سویی ابراز نیاز مشترک یا تلاش همزمان کشورها برای نیل به چارچوب‌های مطلوبی از این مدیریت را نمی‌توان مرادف اشتراک آنها در مفهوم دولت و وظایف آن پنداشت. با این همه مهمترین وظایف دولت شامل برخورداری از قدرت عام و سرترا، وضع قانون برای اعمال قدرت و حاکمیت انحصاری است که در میان اقتدار دولت برای وضع قانون به منشاء و ماهیت قدرت مربوط می‌شود و مشروعیت قدرت سیاسی نیز حدود حاکمیت انحصاری و آزادهای فردی در جامعه را تصویر می‌کند که از این رهگذر، و با نگرشی اندام‌وار تشخیص وظایف دولت به تعیین گستره مدیریت بخش عمومی در عرصه سازمان اداری - مالی واگذار می‌شود. از طرفی توجه به حضور خصائص

● در اندیشه شیعی
دولت همواره پدیده‌ای
غاصب و غیر مذهبی
بوده و لذا مومنین
هیچگاه مشارکت‌های
دولتی را حسی
نمی‌گرفته‌اند.

ارزشی در مفهوم و وظایف دولت و حدود تاثیر آن در تقویت یا تضعیف ارتباط و همبستگی عوامل نظام مدیریت عمومی به تسهیل یا تسدید دستیابی به منابع و سازمان اجرایی بخش عمومی می‌انجامد بالاخره حاکمیت انحصاری دولت هم به اتکای تامین هدف خیر عمومی، مبنای ذهنی مشروعیت قدرت سیاسی می‌گردد.

بر پایه این استدلال در ایران تاکنون تنفیذ ارزش‌های اسلامی با براندازی حاکمیت ملی ترادف داشته و لذا نهضت اسلامی از لحاظ توده‌ای احیاگر انگیزه حاکمیت و هویت از دست رفته نیز بوده است که مع هذا عملاً تحقق این خواست عمومی میسر نشده، و استمرار حکومت بیگانگان تا قبل از انقلاب انتظار طولانی مردم برای بازسازی هویت اجتماعی خویش در کنار تحولات حکومت اسلامی منشاء بروز تلقی‌های مذهبی - اجتماعی خاصی شده که در پرتو آن حاکمیت مطلوب اجتماعی از واقعیتی مشهود و کارساز به آرمانی معهود و ذهنی مبدل گردیده است.

به لحاظ تاریخی - اما - این تلقی در تداوم حکومت اسلامی به تجزیه قدرت به دو نهاد سیاسی و مذهبی کشید و در پرتو غلبه گرانجان نهاد سیاسی بر نهاد مذهبی، تمام حاکمیت‌های موجود به دلیل فقدان مشروعیت قدرت سیاسی و ناتوانی در تامین خیر عمومی غاصب شناخته شده و مطرود شیعیان گردید.

بعد از انقلاب مشروطه

البته در این شرایط انهدام استیلای مغولان و تاسیس حکومت صفویه گامی در جهت تعدیل برداشت عقیدتی شیعه و خروج آنان از انزوای سیاسی تلقی گردید؛ اما این حرکت نیز به علت فقدان پشتوانه نظری و تکیه بر ادغام سیاست و مذهب در مقام پادشاهی دیری نپایید و با زوال صفویه متوقف شد. مبارزات اجتماعی دوران قاجاریه نیز علاوه بر اتکاء بر افکار اسلامی - شیعی کوشید از طریق ارزش‌های نظام دمکراسی، مشروطه و مشروعه را تقرب بخشد که این امر نیز هم به دلیل تناقض ذاتی این دو اندیشه سرانجام بر اثر جدال‌های مربوط به چگونگی تالیف مشروطه و مشروعه و شرع و عرف یا معاد و معاش به واگذاری امور معاش به حوزه قانون‌گذاری شورایی کشید و همین مصالحه سبب حضور عناصر غیرمذهبی و تجدد طلب در حکومت، تکوین تشکلهای سیاسی غیردینی، تردید در کارایی روش‌های سنتی و پافشاری بر نوسازی سازمان‌های دولت در اقتباس از غرب گردید. لذا مشروطیت که به انکای مذهب، استبداد را نفی کرده بود، عملاً به دلیل پذیرش اعتبار آرا عمومی و هبوط آسمانی قدرت به زمین یا غلبه مجدد سیاست بر دیانت، در تحصیل مشروعیت سیاسی و رویکرد عامه مردم به دولت ناتوان ماند. به این ترتیب وقوع کودتای نظامی و خلع قدرت از قاجاریه مقدمه‌ای برای برپایی حکومت غیردینی مشروطیت شد که در این میان انقلاب اسلامی می‌توانست بازتابی از شکست مشروطیت و تجربه مجدد نظریه ولایت فقیه برای تطبیق سیاست دیانت جهت تامین مشروعیت قدرت در ایران باشد؛ اما در این حرکت نیز حضور توانان حاکمیت دینی و آرا مردم و روش‌های تشریعی، ناسازگاری در ساخت قدرت را به درون قانون اساسی کشاند و این دوگانگی منشاء و ماهیت قدرت مهم در مدیریت مسایل اجتماعی به منبع مصلحت‌های ناپایدار و ابهام بیشتر مفاهیم سازمان و دولت انجامید. در ادامه، با انحطاط مشروطیت و خلع قاجاریه، حاکمیت متمرکز سیاسی به سوی بیگانگی با نهادهای اجتماعی و بی‌اعتنایی به خواست‌های نیروهای ملی و مذهبی در اداره امور کشور میل کرد. در این دوران که تا جنگ دوم جهانی ادامه یافت سازمان اداری دولت به پشتوانه وظایف متعدد وسعت گرفت؛ چنانکه هزینه این سازمان در کنار نظرات کارشناسان خارجی برای کسب

مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و فقر مردم به تضعیف دولت کشید و لذا از این پس ترمیم نارسایی‌های مالی از محل درآمدهای نفتی انجام شد. هر چند اتکاء هزینه‌های عمومی به نفت به طرح مباحثی در باب ضرورت بازسازی سازمان‌های دولت و تطبیق کارکرد دیوان سالاری با نیازهای اجتماعی در دوران مبارزات ملی شدن نفت و قطع درآمدهای دولت از این طریق انجامید؛ اما با براندازی نهضت مزبور این حرکت نیز متوقف شد. در ادامه، دولت کودتا (کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲) دوباره نفت را به شریان‌های اقتصادی جامعه بازگرداند و موجبات کاهش اهمیت مالیات، گسترش فرهنگ مصرف و آسیب‌پذیری مدیریت عمومی کشور را در پیوند با مسایل ملی و بین‌المللی ایجاد کرد. به هر تقدیر در دهه ۱۳۵۰ نیز افزایش درآمد نفت، احساس استقلال مالی دولت از جامعه و غفلت از تمایلات ملی را تشدید کرد و به جایگزینی نفت

به جای مشروعیت قدرت سیاسی در گستره حاکمیت ملی و گسترش ناموزون بخش عمومی، غلبه مصالح دیوان سالاری بر ضرورت‌های اجتماعی و حرکت به سوی توسعه ناپایدار انجامید.

در این رهگذر این تنها انقلاب بود که به یاری مردمی آمد که مذهب را یگانه چاره برخورد با توسعه ناپایدار مزبور تلقی می‌کردند. با این وجود هر چند در دو دهه پیش باور عمومی بر این بود که انقلاب اسلامی می‌تواند با تعدیل تلقی‌های مذهبی به بازسازی ارزش‌های فرهنگی شیعه مبادرت ورزد و بی‌اعتقادی به حکومت سیاسی و اجتناب از دولت را از بین ببرد و دولت را پاسخگوی رفع نیازهای اجتماعی - اقتصادی روز کند؛ لیکن انقلاب که بدو فاقد الگوی مشخص برای اداره عمومی و حل معضلات اجتماعی بود، بواسطه ضعف کارآیی دیوان سالاری و وابستگی آن به درآمدهای نفتی نه تنها حرکت در مسیر ناکامی‌های سده

اخیر برنامه‌ریزی دولتی را تشدید کرد که زمینه ابطال بذیری آرا مطلق مذهبی را به انکای مصادیق نسبی سیاسی در اذهان عمومی جامعه پی ریخت. به این لحاظ است که امروزه ادعا می‌شود بازسازی سازمان دولت بر طبق ضرورت‌های اجتماعی موجود، هر چه بیشتر از دایره امکان خارج می‌ماند؛ تا جایی که تاخیر در دستیابی به الگوی سازمانی متناسب دولت با ویژگی‌های ساختار کشور، مترادف با تداوم وابستگی به نفت و آشفتگی هر چه بیشتر سازمان دولت جلوه می‌نماید.

در مجموعه توجه به این زمینه‌های سوال برانگیز در عرصه عملکرد دولت در ایران از ضرورتی تام برخوردار است و در واقع عدم توجه به این مبانی صرفاً مشروعیت نقد عملکردهای دولت را در حد برخوردهای کلیشه‌ای و ناموثر با مسائل ریشه‌دار و گرانسنگ اجتماعی باقی نگه می‌دارد.



شرکت ماشین‌سازی خاورپرس

(سهامی خاص)

تولید کننده پرسهای مکانیکی و هیدرولیکی

دفتر مرکزی: تهران، خیابان دماوند، شماره ۹۲۵
تلفن: ۷۴۱۲۴۴۷-۷۴۱۰۰۸۹-۷۴۱۲۱۰۴