



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۸، صفحات ۸۸-۷۵

زمان کوتاه سیاست‌گذاری عمومی در ایران*

مجید وحید^۱

استادیار علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۵/۸ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۹/۲)

چکیده

زمان سیاست‌گذاری عمومی در ایران بلند نیست. ایران صحنه سیاست‌های کم دوام است و عمر سیاست‌ها نه در پیوند با عقلانیت و نتیجه‌شان که مرتبط با سیاست‌هایی است که مبنای عقلانیت متصل به منطبق مصلحت عمومی و منافع ملی آن، محل تردید است. در رژیم قدیم، عمر سیاست‌گذاری‌های عمومی در ایران دارای عمر سلسله یا پادشاه را داشته است و در نظام فعلی دوام سیاست‌های عمومی در بسیاری عرصه‌های مرتبط با قوه مجریه به حداکثر دو دوره ریاست جمهوری تقلیل یافته است. چنین نظامی از سیاست‌گذاری یارای مقاومت در مقابل نظام‌های پرتباتی نظیر ایالات متحده آمریکا و یا شماری دولت‌های اروپایی را که پایداری و تداوم سیاست‌های عمومی را بنیاد اقدام عمومی کرده‌اند و هر تغییری را در سایه این استحکام و مداومت می‌بینند، نخواهد داشت. قطعاً سیاست خارجی هر کشور ادامه سیاست داخلی آن کشور است. این نوشته بر سه بخش استوار است. ابتدا، بنیادهای سیاسی وضع موجود را به طرح می‌گذاریم. در پی، نتایج برخاسته از آن را در شماری حوزه‌های سیاست عملی بررسی می‌کنیم و در آخر، پیشنهادهایی برای تغییر را پیش رو می‌گذاریم. طبعاً، نگارنده جانب احتراز از قضاوت ارزشی را نگاه خواهد داشت و البته ساحت سیاست‌گذاری عمومی چون خود مبتنی بر اخلاق مسئولانه و نتیجه‌محورانه است، ما را از این خطر تا حدود زیادی مصون می‌دارد. زمان بحران، متاملان را به گفتن از اسباب و تبعات و راه‌های مسالمت‌آمیز عبور از آن وامی‌دارد و در این زمان از بحران نگفتن، آن را انکار کردن و در باب آن نیندیشیدن، خود، به گمان نگارنده، افتادن در دام قضاوت ارزشی است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری عمومی، سیاست‌گذاری عمومی در ایران، زمان سیاست‌گذاری عمومی در ایران.

* - این نوشته منحصراً بخش مربوط به ایران پژوهشی است که به سفارش و حمایت صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور به انجام رسیده است. در این مطالعه، زمان سیاست و سیاست عمومی در ج.ا. ایران، ج. فرانسه و ا.م. آمریکا مورد مطالعه و مقایسه قرار گرفته است.

1 - نویسنده مسئول - Email: Mvahid@ut.ac.ir

2 - Policies

3 - Politics

مقدمه

چنانچه به پیروی از سید جواد طباطبایی (طباطبایی، ۱۳۸۰) شروع تاریخ معاصر ایران را پایان قرن هجدهم میلادی بدانیم، به یاد خواهیم آورد که آن زمان مصادف با انقلاب فرانسه و پایان رژیم کهنه یا سابق (Tocqueville, 1988) در آن دیار و شکل‌گیری کشور ایالات متحده آمریکا است. یان ریچارد، ایران‌شناس فرانسوی، شروع سلسله قاجار را به سال ۱۷۸۶ ارجاع می‌دهد اگرچه خان قاجار در سال ۱۷۹۶ تاج بر سر نهاد و چند ماهی پیش پادشاه نماند (Richard, 2016). وی، چنانچه می‌دانیم، از سوء‌قصد ۱۷۹۷ جان سالم به در نبرد چه قصد سوء خویش، را پیش از عمل، بر خصم نمایان کرده بود. او البته با تعالیم نجات‌دهنده هیچ متفکر سیاسی آشنا نبود. شماری مفسران بر این پندارند که رساله‌ای در باب بندگی خودخواسته اتی‌بن دو لا بوئسی پاسخی بوده به کتاب نیکولو ماکیاوولی (La Boétie, 2016). هر دو نوشته در نیمه نخست قرن ۱۶ میلادی در اروپا پدید آمدند. خان قاجار اگر شه‌ریار خوانده بود، جان نمی‌باخت. البته اگر مردم ایران هم رساله دو لا بوئسی خوانده بودند، سلسله خودکامه قاجار نطفه نمی‌بست. همزمان با او، اما، رساله‌خواندگانی در فرانسه و ایالات متحده آمریکا طرح‌های نو در افکندند. از آن طرح‌ها کشور ایالات متحده برآمد و جمهوری فرانسه زاده شد. این سه کشور از قرن نوزدهم، بر سه مسیر قرار یافتند. ایالات متحده آمریکا بر سبیل قانون اساسی مصوب ۱۷۸۹ پیش رفت و به رغم کشوری نو بودن، قانون اساسی خود را مبدل به یکی از قدیمی‌ترین قوانین اساسی جهان کرد. نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا همان است که در پایان قرن هجدهم ریخته شده و این نظام اسباب پدید آمدن یکی از پرثبات‌ترین سامان‌های سیاستگذاری عمومی جهان گشت. الکسی دو توکویل با نوشتن *دموکراسی در آمریکا* (Tocqueville, 2010) به مساله فرانسه می‌اندیشید. فیلیپ بنتون، مفسر او، اذعان می‌دارد که پرسش اصلی توکویل این بود که چرا آمریکایی‌ها دموکراسی را با صلح نصیب خود کردند و اما فرانسویان برای دموکراسی خون‌ها ریختند و از فراز و نشیب رژیم‌های سیاسی گوناگون گذر کردند (Bénéton, 2018). حیات کوتاه او مصادف با امپراطوری ناپلئون اول، بازگشت سلطنت، انقلاب ۱۸۳۰، سلطنت ژوئیه، انقلاب ۱۸۴۸، جمهوری دوم، کودتای ۱۸۵۱ و برپایی امپراطوری دوم از سوی ناپلئون سوم، بود. او البته از وقایع فرانسه پیش از ولادت خود مشتمل بر انقلاب، جمهوری اول، رژیم دیرکتوار، رژیم کنسولی آگاهی ژرف داشت. فرانسه هنوز آرام نگرفته است و شماری در این کشور سودای جمهوری ششم در سر دارند. فرانسویان، پس، در ایجاد نظام سیاسی باثبات و به تبع نظام سیاستگذاری عمومی باتداوم نتوانستند هم‌چون آمریکایی‌ها باشند که خود به استقلال آن در زمان لویی شانزدهم یاری بزرگ (Petitfils, 2018) رسانند. همان آمریکا امروز متحد مسلط بر

آنان است. فرانسه، با این همه، به بنیادهای انقلاب ۱۸۷۹ شامل قانون اساسی ۱۷۹۱ و اعلامیه جهانی حقوق بشر و شهروند (۱۷۸۹) وفادار ماند. ایران، اما، در تاریخ معاصر خود گسست‌های ژرف در رژیم سیاسی را تجربه کرد: سلسله قاجار، مشروطیت که به کار آن سلسله پایان داد، سلسله پهلوی که به کار مشروطیت پایان داد و جمهوری اسلامی که سلسله پهلوی را ساقط و قانون اساسی مشروطیت را ملغی کرد. گسست رژیم‌ها، بی‌ثباتی و ناپایداری سیاست‌های عمومی را طبعاً به دنبال داشت و سبب شد ایران در ردیف کشورهای در حال توسعه جا گیرد، حال آن که دو متحد بالا به محکمی در جمع کشورهای توسعه یافته قرار یافته بودند. قانون اساسی فعلی ایران، مصوب ۱۹۷۹ است، یعنی در میان جدیدترین قوانین اساسی جهان است، حال آن که قدمت ایران با فرانسه و خصوصاً آمریکا قیاس‌ناپذیر است. مفروض ما در این نوشته این است که هرچه رژیم سیاست و سیاستگذاری پایدارتر باشد، کشور مقتدرتر و قدرتمندتر خواهد بود. بر این اساس، بنیادهای بی‌ثباتی در سیاست و سیاستگذاری عمومی در ایران را، بدون ادعای جامعیت و مانعیت گفتار، به بحث می‌گذاریم و بر ثمرات آن چشم می‌اندازیم و سخنی در باب امکانات تغییر مسالمت‌آمیز، در غالب نهادهای موجود، می‌رانیم. وجه نظر ما در سراسر این نوشتار مصالح عمومی و منافع ملی و حفظ ایران است.

در بنیادها

آلن بدیو در گفت‌وگویی گیرا با آد لانسِلن که حاصل آن کتابی با عنوان *در ستایش سیاست* شده است، دو تعریف از سیاست پیش رو می‌گذارد: سیاست به منزله فتح قدرت، استقرار در و اعمال آن و سیاست به مثابه عدالت. او بزرگ‌ترین نظریه‌پرداز تعریف اول را ماکیاول می‌داند و در میان نظریه‌پردازان پرآوازه تعریف دوم نام‌هایی نظیر افلاطون و روسو را به خاطر می‌آورد (Badiou, 2017). سیاست در ایران با تعریف اول در پیوند بوده است. سلسله‌های ایرانی، که بعد از انقلاب اسلامی هم به نحوی ادامه یافتند، به زعم نگارنده، به قدرت و اعمال آن بیشتر نظر داشتند تا عنایتی ژرف به مقوله عدالت. اساساً در ایران تأمل بر سیاست بر تمایل به قدرت تقدم نداشته است. سلسله یا رژیم قدرت را گرفته است و آن گاه در حین اعمال قدرت، نخبگان خود را برای توجیه حضور در قدرت بسیج کرده و رساله‌هایی را آفریده است. دولت صاحب قدرت لزوماً دولت مشروع به معنای منظور نظر ماکس وبر نیست. جامعه‌شناس شهیر آلمانی، با به میان کشیدن بحث مشروعیت دولت مدرن از بنیان‌گذاران علم سیاست شد (Baudouin, 1998). او، هم‌چنان‌که می‌دانیم، میان سلطه بر اساس فرمانبری خودخواسته و سلطه زورمندانه تمایز می‌شناخت و بر این بنیاد انواع آرمانی مشروعیت سیاسی را به بحث گذارد. در ایران، مشروعیت

به معنای وبری وجهه همت مسلمان بر قدرت نبوده است. قانون اساسی ج.ا. ایران در نسبت دادن مشروعیت به آسمان صراحت تام دارد. قرن بیستم، اما، قرن سلطه جهان‌گیر غرب بر جهان بوده است. ایرانیان که هم در قرن نوزده و ایضا در قرن بیستم به اسباب ضعف خود می‌اندیشیدند، از آن جا که امکانات فکری شناخت غرب بر مبنای فلسفه غرب را نداشتند (شایان ذکر است که در قرن نوزدهم فقط گفتار در روش دکارت در ایران ترجمه شده بود و در قرن بیستم، اگر به آراء سید جواد طباطبایی تکیه کنیم، اثر فلسفی سترگی در باب سیاست ترجمه‌ی خالی از تقنن و، به طریق اولی، تالیف نشده است) دو مقوله را برای نجات مقدم شمردند: حکومت قانون و تشکیل دولت مدرن. از اولی مشروعیت سر برآورد و از دومی دولت پهلوی. نزاع میان تجددطلبان و سنتیان ضرب کاری بر مشروعیت نواخت. یان ریچارد در کتابش از نایینی می‌گوید که در جستجوی نسخه‌های تنبیه‌الامه و تنزیه‌المله برای امحاء بود (Richard, 2016). ماشین امحاء او، خوشبختانه برای طرفدارانش، کاملاً کارآمد نبود. با سلسله پهلوی "دولت مدرن" در ایران زاده شد. اما، این دولت با دولت مدرن غربی، به رغم شباهت‌هایی، غرابت تام داشت. دولت مدرن غربی بر مبنای مشروعیت وبری نهاده شده است. دولت مدرن ایرانی، اما، به شاخص‌ترین وجه مشروعیت در نگاه ویر، یعنی مشروعیت عقلانی - قانونی، عنایتی نداشته و در زمان‌هایی بلند به هر نوع مشروعیت زمینی به اعتنا بوده است. نمی‌توان مخالفان را به زندان انداخت یا کشت، مجلس را فرمایشی کرد، چادر به زور از سر زنان برداشت، پلیس مخفی و دستگاه امنیتی به راه انداخت، مطبوعات و دیگر رسانه‌ها را به فرمان سلطه‌گر درآورد و انتظار مشروعیت مصرح در آثار وبر را در جامعه داشت. تاریخ دولت‌های خودکامه تاریخ سقوط است و هر رژیم و سلسله‌ای بدان متصف باشد بدین هم گرفتار خواهد شد. دولتی که با سلسله پهلوی در ایران شکل گرفت، دولتی بود وارداتی. برتران بدیع در سه اثر مهم خود: دو دولت و جامعه‌شناسی دولت (در این اثر هم قلم با بیرن‌بام) و دولت وارداتی نشان می‌دهد چگونه وقتی ساختی اجتماعی در غرب به ساختی وارداتی در کشورهای نظیر ایران تبدیل می‌شود، کارکردهایی مغایر با نمونه اصلی می‌یابد (Badie, 1997, 1983, 2017). از دل دولت مدرن غربی، حاکم خودکامه ظهور نمی‌یابد. از بطن دولت مدرن ایرانی، چنین چیزی کاملاً ممکن است. ج.ا. ایران اگر چه غرب‌ستیزی را بنیان وجودی خود کرد، اما از یاد برد که در نهادهایی استقرار یافت که از غرب به ایران وارد شده بودند. دولت که در غرب ساختی اجتماعی بود و در سرزمین اصلی به زعم همان برتران بدیع

رو به ضعف رفت، در ایران پدیده‌ای طبیعی قلمداد شد. دولت در غرب به ناگزیر از حکومت^۴ به حکمرانی^۵ میل کرد، ولی در ایران نه میل و نه توان گردش به حکمرانی را دارد.

از ویژگی‌های اساسی دولت ایرانی، تکیه‌داشتن بر سلسله یا فرد است. دولت ایرانی بر نظر استوار نیست، دولت ایرانی تابع سلسله و فرد است. وجود سلسله یا فردی جهت‌گیری دولت را به‌تمامه تحت‌تاثیر قرار می‌دهد. نگاه کنیم به تمایز سلسله‌های قاجار و پهلوی، نظر اندازیم به تمایز میان عباس میرزای ناکام، فرزندش ناصرالدین، نوه‌اش مظفرالدین و ... به یاد آوریم تفاوت میان شاه اول و شاه آخر سلسله پهلوی را. بر همین سبیل آیا نمی‌توان به تمایز سران سلسله‌های هشت ساله دولت پس از ج.ا. ایران نظر افکند؟ حاصل این ویژگی، چیزی جز بی‌ثباتی و ناپایداری در سیاست و سیاست‌های عمومی نمی‌تواند باشد. درخت چنین دولتی ثمرات دیگری هم دارد. اول این که در چنین فضایی، عرصه بر تامل در باب سیاست و الزامات سیاستگذاری کارآمد تنگ می‌شود و نهادهای علمی متکفل در این باب از ادای وظیفه خود به احسن وجه باز می‌مانند. این چنین است که رشته‌های علوم اجتماعی و خاصه علم سیاست از اثرگذاری باز می‌مانند و اساتید آن‌ها یا به خروج میل می‌یابند، یا اخراج می‌شوند، یا زبان جمع می‌کنند و یا به تایید وضع موجود می‌گشایند. ایضا چنین است که زمام امور به دست مهندسان و پزشکان بیشتر می‌افتد. آن‌ها می‌شوند مشاوران و عاملان حاکم. چنین پدیده‌ای که در سرزمین اصلی شکل‌گیری دولت مدرن غریب کامل است، در ایران به اذهان حاکمان قریب ممکن است. ویژگی مهندس یا پزشک راه یافته به سیاست، بر خلاف عالم سیاست، این است که بر مبنای عمل خود شک نمی‌ورزد، چه او با مبانی بیگانه است. او فراموش کرده که غیر از علم او دیگر علوم هم اکتسابی‌اند. دوم این که، سیاست در ایران فن نیست، تقنن است. بر خلاف سرزمین‌های شکل‌دهنده به دولت مدرن، در ایران هیچ کس سیاست را به عنوان حرفه در تمام زندگی خود، به استظهار رای مردم، تعریف نمی‌کند. کدام نمونه در تاریخ معاصر ایران، نظیر فرانسوا میتران یا ژاک شیراک می‌توان یافت که با سیاست متکی به رای مردم، زندگی را شروع کرده باشد و سیاستمدار صاحب منصب، رو در تقاب خاک کشیده باشد؟ در ایران، عرصه سیاست متکی به صندوق رای، عرصه رفت و آمد و جولان کوتاه مدت کسانی است که در دیگر جاها به امور دیگر اشتغال دارند و گاهی به مدد بخت سری از میدان سیاست در می‌آورند و تاثیری می‌گذارند و می‌روند. چنین وضعی تداعی‌کننده مدلی از سیاست عمومی است که جیمز مارچ، آنارشی سازمان‌دهی شده نام نهاده است (March, 1991). مدلی که سیاست‌های عمومی را بیشتر حاصل

4 - Government

5 - Governance

تصادف قلمداد می‌کند تا اقداماتی مبتنی بر خردگرایی و عقلانیت. سیاستمدار متفمن، به عرصه سیاست برای حراست از منافع ملی و مصالح عمومی نمی‌آید چه او فهمی در این باب نمی‌تواند داشته باشد. او البته فهم‌ها از منافع شخصی خود دارد و می‌داند با ورود به چنین صحنه‌ای چه بخت‌هایی برای منافع شخصی گشوده می‌شوند. آخر این که، سیاست در ایران اسباب زراندوزی شده است. توضیح این که میان دو عرصه و نتایج آن در باب درآمد باید تفکیک قائل شد: عرصه یا بخش خصوصی و عرصه یا بخش عمومی. هر شهروندی که مایل به ثروتمند شدن باشد، قاعدتاً به بخش خصوصی وارد می‌شود و حسب قواعد تعریف شده در آن بخش توسط بخش عمومی، فعالیت قانونی می‌کند، دین خود را به جامعه و کشوری که زمینه و بسترهای ثروتمند شدن را برایش فراهم نموده‌اند ادا می‌کند و ثروتمند می‌شود. بخش خصوصی، مجال زراندوزی مشروع است اما، بخش عمومی، عرصه خدمت به مصالح کشور و منافع ملت است. تعجب نباید کرد اگر خادمی در این عرصه گشاده دست نباشد. کسی معلم مدرسه، استاد دانشگاه، قاضی و کارگزار دولت نمی‌شود تا ثروتمند شود، ثروت او خدمتش به میهن و مردم است. نصیب او از دهر اگر نیم نان و تنگ آشیانی باشد، دلخوشی او در جای دیگر است. هرگاه حوزه عمومی مکان ثروت‌اندوزی شود، از ظهور خلل و فساد در تمام ارکان اجتماع حیرت نباید کرد. در صحت وجود این پدیده در ایران شک نیست، حدود و آثار آن را باید سنجید.

در حاصل‌ها

سیاست‌های عمومی جلوه‌های عملی سیاست‌ها هستند. خلل در آن‌ها اماره‌ای بر نابسامانی در این‌ها است. کارآمدی آن‌ها و رضایت‌انگیزیشان در میان عموم، برعکس، بر بنیاد محکم این‌ها دلالت دارد. عرصه سیاست‌های عمومی عرصه معیار و سنجه است. معیارها و سنجه‌هایی یکسان برای طبقه‌بندی کارنامه کشورها و ملت‌ها. با مفروض گرفتن این گزاره‌ها، بحثی در باب پیچیدگی‌ها و مشکلات شماری بخش‌های سیاست عمومی کشور می‌توان گشود. مهم‌ترین‌های سیاست‌های عمومی یک کشور را باید در بخش اقتصاد آن جستجو کرد. اقتصاد مقدمه اقدام در سایر بخش‌های مرتبط با اقدام دولت است. هم از این رو است که در اتحاد کشورها هم وقتی بنیادها سامان می‌گیرند، تمرکز بر سیاست‌های اقتصادی بخش قابل توجهی از وقت‌ها و انرژی‌ها را به خود اختصاص می‌دهد. بنگریم به جهت‌گیری‌های اتحادیه اروپا از بدو تشکیل در ۱۹۵۶ تا کنون. اقتصاد ایران در حال حاضر با مسائلی اساسی رو به روست. اول این که، محور تولید و ایجاد ارزش افزوده در اقتصاد ایران بخش خصوصی نیست و به همین دلیل اولین ایجادکننده

فرصت‌های شغلی در کشور این بخش نیست. دوم این که، دولت در ایران به دلیل ساختار اقتصادی کشور از مهار تورم ناتوان است و مردم ایران به وضوح دیده‌اند که در سال‌هایی، از جمله سال فعلی، چگونه تورم ضرب محکم بر قدرت خرید آن‌ها نواخته، ارزش اندوخته‌های ریالی آن‌ها را به زیر کشیده و ساختار مصرفشان را دگرگون کرده است. سوم این که، اقتصاد ایران از حفظ نرخ برابری پول رایج کشور نسبت به ارزهای مرجع جهان ناتوان بوده است و در سال‌هایی، نظیر سال فعلی، حتی طی چند روز هم نتوانسته در این بازار ثبات ایجاد کند. چنین وضعی به فروپاشی ارزش دارایی‌های شهروندان در سطح جهانی می‌انجامد، زیرا جهت‌گیری تعادل میان عرضه و تقاضا در این بازار همواره به ضرر پول ملی بوده است، و نیز سبب بالاتکلیفی صادرکنندگان و واردکنندگان در محاسبه سود مبادلاتشان می‌شود. چهارم این که، اقتصاد کشور به سبب تحریم‌های مزمن، از امکان فعالیت نظیر اقتصاد سایر کشورهای جهان دور بوده و برای ساده‌ترین اقدامات مالی، بازرگانی و مبادله‌ای ناچار به پرداخت هزینه‌هایی غیر معمول در سطح جهانی شده است. پنجم این که، اقتصاد ایران در معرض پدیده قاچاق قرار گرفته است. وجود این وضع راه را بر فعالیت‌ها و رقابت‌های سالم در بازار کالا و خدمات را دشوار می‌سازد. دولت، به معنی قوه مجریه، بر مبادی ورودی و خروجی کشور تسلط ندارد و در جاهایی بخش‌های از دولت، به معنای موسع آن، خود مبادرت به اقدام‌های مظنون به قاچاق می‌نمایند. آخر این که، اقتصاد ایران چه در بخش خصوصی و چه در بخش دولتی از وجود فساد گسترده که در سال‌های اخیر آشکارتر شده است، رنج آشکار می‌برد. جمع همه این عوارض در اقتصاد کمتر کشوری در جهان قابل مشاهده است و هیچ کدام از آن‌ها در اقتصادهای پیشرفته قابل تحمل نیستند. وجود چنین وضعی رقابت اقتصاد ایران را با اقتصادهای محکم جهان سالبه به انتفاع موضوع می‌کند.

در بخش آموزش، کشور بنیاد کهن نظام آموزشی معلم‌محور، دانش‌آموز فرمانبر و حافظه‌بنیاد را بازتولید کرده است و نتوانسته در وجود فرزندان کشور استعدادایشان را کشف کرده و آن‌ها را به سوی بهره‌گیری از آن‌چه در آن بهترند، سوق دهد. در نظام آموزشی کشور از حضور فعال اولیا دانش‌آموزان جلوگیری می‌شود و آن‌ها کمترین نقشی در تنظیم شیوه‌های آموزش محتواهای از پیش تعریف شده ندارند. نظام آموزش کشور سال‌هاست که از عدالت دور شده و با ایجاد مدارس غیر انتفاعی شرایطی را سبب شده که بهترین امکانات آموزش عالی کشور در اختیار خانواده‌هایی قرار گیرد که واجد سرمایه اقتصادی بالا هستند و امکان تحصیل فرزندان خود در مدارس با شهریه سنگین را فراهم می‌سازند. چنین امکانی قطعاً در اختیار طبقات فرودست کشور نیست. بهترین مدارس شهرهای بزرگ کشور در مناطقی از این شهرهاست که طبقات فرودست و بخش‌های پایین طبقه متوسط امکان زیست و بنابراین بهره‌مندی از تسهیلات آن را ندارند.

کشور، بنابراین، بر خلاف سال‌های اول انقلاب، به سمتی رفته است که چشم‌انداز جابه‌جایی طبقاتی برای فرودستان از طریق آموزش فرزندانشان، دور شده است. نظام آموزشی کشور بر بنیاد موفقیت فردی قرار یافته است. دانش‌آموز خوب، دانش‌آموزی است که در آینده درآمد خوب داشته باشد و زندگی فردی مرفه‌ای بسازد. نظام آموزشی ما به تربیت فرزندان همت نمی‌گمارد که وجهه همت آن‌ها در طول زندگی خدمت به کشور، ملت و منافع ملی و مصالح عمومی باشد. اگر چنین بود، سخت‌ترین رقابت‌ها باید برای دانشکده‌های علوم انسانی و علوم اجتماعی می‌بود نه در دانشکده‌های فنی و مهندسی و علوم پزشکی. پزشکان در ایران، به سبب نظام پزشکی کشور، صاحب بهترین درآمدها می‌شوند و مهندسان هم بر اساس همین منطق در بهترین دانشگاه‌های کشور برای کشورهای پیشرفته تربیت می‌شوند. کشورهای ایالات متحده آمریکا، کانادا و آلمان سال‌هاست که بهره‌گیران نظام آموزشی کشور ما هستند. ایران بهترین استعدادهای خود را پس از فراغت از تحصیل به این کشورها اعزام می‌کند. هزینه از ایران، بهره‌مندی برای دیگران. شرایط زندگی مادی موفق قطعا در این کشورها بیشتر از ایران است.

بخش فرهنگ، کشور اساسا در اختیار دولت است. بخش خصوصی در عرصه فرهنگ دنباله و تابع بخش عمومی است. آنچه در حوزه فرهنگ تولید می‌شود، فقط زمانی امکان عرضه می‌یابد که دولت موافق باشد. در ایران کتاب، فیلم، موسیقی، هنرهای تجسمی، رسانه،... برای حضور در بازار فرهنگی باید موید به تایید دولت شود. دولت در ایران خود را به جای شهروند قرار داده و کار عظیم ممیزی در تمام حوزه‌های فرهنگی را بر دوش خود نهاده و نسبت به شهروندان اجبار را بر اقتناع ترجیح داده است. دولت در ایران به شهروندان می‌گوید چه بخوانند، چه ببینند، چه بشنوند، به چه تارنمایی حق ورود دارند،... . طرفه این که در عصر کنونی شهروند را نمی‌توان "تربیت" کرد، او را باید اقتناع کرد. با او نه از سر تکبر که از سر تواضع باید مواجه شد. دولت ایران با این منطق اساسا بیگانه است. بخش فرهنگ در سطح جهانی پذیرای مرجعیت تنوع فرهنگی بوده است. سازمان علمی، فرهنگی و آموزشی ملل متحد، یونسکو، از بیش از سه دهه پیش کشورهای جهان از جمله ایران را به توجه به ارزش‌های ارج نهادن به تنوع فرهنگی به عنوان بنیادی برای توسعه پایدار، دموکراسی و احترام به حقوق اساسی نوع بشر معطوف کرده است. تنوع فرهنگی به منزله در اختیار بودن تمام فرهنگ‌ها برای شهروندان جهان و اعتماد به آنان در گزیدن مسیر فرهنگی‌شان است. تنوع فرهنگی به منزله ارزش یکسان تمام فرهنگ‌هاست. این منطق در تعارض اساسی با منطق سیاستگذاری بخش فرهنگ در ایران است. نمایندگان دولت ایران، به معنای قوه مجریه، در یونسکو همه این جهت‌گیری‌ها را واجد ارزش می‌شمارند، ولی گماردگان بخش‌های دیگر دولت در ایران به همه آن‌ها بی‌عنایت و اقبال هستند. بخش

محیط زیست کشور سال‌هاست در معرض آسیب‌های جدی است. به رغم تاکید قانون اساسی سال ۱۳۵۸ بر ضرورت مناسبت اقدامات اقتصادی و غیر اقتصادی کشور با الزامات محیط زیست، دولت و همچنین شهروندان ایران به این مقوله بی‌اعتنا نبودند و در طول دهه‌ها منابع طبیعی، آب، خاک، هوا و ساحل‌های کشور را در مخاطره‌های بزرگ قرار داده‌اند. قوه مجریه ایران که به دولت معروف است ضروری تشخیص نداده است که برای محیط زیست و وزارت‌خانه‌ای تشکیل دهد، بدان بودجه‌های اساسی تخصیص دهد، سیاست‌های کشور را در هماهنگی با آن تنظیم کند و این عرصه را معیار رقابت کشور با سایر کشورها قرار دهد. محیط زیست در ایران چندان کم‌جاست که قوه مجریه برای سپردن نمادین مسئولیتی به زنان، از آن استفاده می‌کند. در بخش سلامت، اصولاً سلامت روحی و روانی شهروندان در نظام سلامت کشور فاقد اهمیت است. سلامت در ایران به معنای درمان جسمی است. نظام پرهزینه درمان در ایران، امکانات یکسانی را در اختیار همه شهروندان قرار نمی‌دهد. شرایط زیست شهروندان در شهرهای بزرگ، آن‌ها را در معرض تنفس هوای آلوده، مصرف آب غیرمرغوب و یا ناسالم و مواد غذایی نامناسب قرار می‌دهد. شماری از همین مسائل در سایر سکونت‌گاه‌های کشور قابل تشخیص است. دولت ایران سال‌هاست که مواد غذایی تراریخته را وارد چرخه غذایی شهروندان کشور کرده و حتی اطلاع‌رسانی سودمند در این باب را وظیفه خود ندانسته است. در بخش شهر، کشور فاقد سیاست‌های مدرن شهرسازی و مدیریت و سیاستگذاری شهری است. شهرهای ایران یارای رقابت با شهرهای جذاب دنیا را ندارند و در میان آن‌ها پایتخت با نظامی از بودجه که مبتنی بر فروش تخلف است ترکیبی ناموزون یافته است و مشکلات آلودگی هوا، حمل و نقل، ترافیک و بی‌دفاعی در مقابل مخاطره قطعی زلزله، شرایط پیچیده‌ای را بر آن تحمیل کرده‌اند. تهران فاقد تصویری مطلوب در میان شهرهای جهان است و مدل توسعه تهران باعث بازتولید شماری از مهم‌ترین مشکلات آن در سایر شهرهای کشور شده است. در بخش صنعت، اگر انحصار دولت و محدودیت‌های واردات و تعرفه نباشد، هیچ تولید داخلی بر نمونه خارج آن برتری ندارد و قاعدتاً با اقبال مصرف‌کننده مواجه نخواهد شد. دولت ایران پس از انقلاب، همه صنایع بزرگ را تصاحب کرد و در طول چند دهه شماری از آن‌ها، نظیر صنایع خودروسازی یا خدمات مخابرات، را به پشتوانه انحصار زنده نگهداشت و باقی را پس از کشاندن به وضعیت زیان‌دهی و بر اساس سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب دهه ۱۳۸۰ شمسی به بخش خصوصی سپرد تا یا بر اساس منطق بازار آزاد به حیات ادامه دهد و یا بر همان اساس برچیده شود. در سال‌های اخیر، منطق واگذاری‌های بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی بسیار مورد نقد واقع شده، فسادهای بزرگ آشکار شده و کسان بسیاری به دستان قوه قضاییه کشور سپرده شده‌اند.

چنانچه این سیاهه را به بخش‌های گردشگری و یا مهاجرت و ... تسری دهیم، نتایج مشابهی را مشاهده خواهیم کرد. دولت، بنابراین، در ایران، در بسیاری بخش‌های سیاستگذاری از ناکارآمدی رنج مفرط می‌برد.

در امکان تغییر

شماری فرانسویان توالی انقلاب‌ها و شورش‌ها در کشورشان را به ناتوانی خود از اصلاح ارجاع می‌دهند. توکویل، همان‌گونه که ذکر آن رفت، اگرچه تحلیل‌گر انقلاب فرانسه بود خود ارادتی به حرکات انقلابی نداشت. عمیق‌ترین انقلاب‌ها در درون اذهان اتفاق می‌افتند و نه در بیرون آن. آنچه پیش‌تر آمد، حکایت از ضرورت تغییر در ساختار و رفتار سیاست و سیاستگذاری عمومی در ایران دارد. چنانچه راه و امیدهای تغییر مسدود باشد، چشم‌اندازی جز طغیان قابل پیش‌بینی نخواهد بود. نگارنده شماری از حوزه‌های تغییر را بدون ادعای جامعیت و مانعیت در زیر برمی‌شمارد. اول این که، نظام‌های سیاسی ساخت‌های انسانی هستند. این نظام‌ها به دلیل تاثیرپذیری اجتناب‌ناپذیر از تحولات درون و بیرون جامعه سیاسی باید خود را مستعد تغییر ببینند. نگاهی به نظام‌های سیاسی جهان نشان می‌دهد که دیگر کشورها به این ضرورت پی برده‌اند. نمونه برجسته آن کشورهای اروپای غربی هستند که از قدرت دولت‌های خود بسیار کاستند و شماری از مهم‌ترین اختیارات دولت را به اتحادیه اروپا سپردند. دولت در مهد شکل‌گیری آن، بنابراین، به نفع سامان سیاسی دیگر لاغر شده است. تصلب در نظام سیاسی در جهان پرتحول کنونی به معنای ناکارآمدی و در نهایت فروریزی آن خواهد بود. بحث و اجماع در باب تغییر در ساختار سیاسی کشور وقتی معنادار است که در درون جامعه به وقوع پیوندد و اجماعی در همان جا حاصل شود. مردم آگاه زمان حال، پذیرای دیکته‌های سیاستمداران خودبزرگ‌بین که به جای آن‌ها فکر می‌کنند و خیر و شرشان را تشخیص می‌دهند نخواهند بود. میشل کرویه در کتاب *دولت فروتن، دولت مدرن چیزی جز این نگفت* و بیش از سه دهه پیش سیاست‌مداران فرانسه را به حذر از دام تکبر رهبری دعوت کرد (کروزیه، ۱۳۹۲). بهترین قوانین اساسی، که قاعدتا حاصل خواست مردم یک کشور هستند و مبنای زیست جمعی آن‌ها، باید سازوکار چنین تغییری را در درون خود دیده باشند. قوانین اساسی باید زمینه تغییرات اساسی خود را پیش‌بینی کرده باشند. ملت اختیاردار قانون اساسی است نه برعکس. دوم این که، ظرفیت‌های موجود تغییر در قانون اساسی کشور را باید فعال کرد. قوانین اساسی ایالات متحده آمریکا و فرانسه هرکدام قریب به بیست و پنج بار بازنگری شده‌اند. قانون اساسی ج.ا. ایران فقط یک بار. نگارنده حداقل در دو بعد بازنگری را قابل امکان بحث می‌بیند:

نخست، تجمیع انتخابات قوه مجریه و قوه مقننه. ناهمزمانی این دو انتخابات مهم در ایران سبب می‌شود که رییس قوه مجریه صاحب اکثریت در مجلس نباشد. در تمام دموکراسی‌ها، قوه مجریه از دل اکثریت قوه مقننه بیرون می‌آید و یا در هماهنگی با آن است و مستطهر به حمایت این قوه در تصویب لوایح خود و تعیین مسئولان عالی کشور. در ایالات متحده آمریکا، اگر رییس جمهور در زمان‌هایی اکثریت کنگره را ندارد، صاحب حق وتوی مصوبات آن نهاد است و آن نهاد هم قدرتی در برکناری او (در شرایط عادی) یا تعیین و عزل وزیرایش (ایضا در شرایط عادی) ندارد. ناهمزمانی انتخابات ریاست جمهوری و مجلس در ایران سبب می‌شود رییس جمهور، در صورت حضور در قدرت در دو دوره که مرسوم تاریخ ج.ا. ایران تا کنون بوده است، تنها در طول چهار سال، میان دو دوره، امید به مجلس مساعد داشته باشد و ناچار از هماهنگی با مجلس اول و آخری باشد که به احتمال زیاد با او هم‌نوا نیستند. از آن جا که مطابق اصول ۶۳ و ۱۱۴ قانون اساسی، کشور همیشه باید دارای مجلس و رییس جمهور منتخب در زمان‌های چهارساله باشد، به نظر شماری حقوقدانان (اسلامی پناه، ۱۳۹۸)، نمی‌توان دوره یکی از این دو نهاد را با قانون عادی کوتاه کرد و بدین منظور اعمال بازنگری بر قانون اساسی لازم می‌نماید. سپس، چرخش به نظام پارلمانی و ترک نظام ریاستی. چنین گردش سبب می‌شود وضعیت فعلی دولت که در آن دو راس ناهماهنگ دیده می‌شود به کنار نهاده شود و میان رییس دولت (رهبر) و رییس حکومت (نخست وزیر) یکسو نگری گسترش یابد. در این حال، دولت مسئولیت‌پذیرتر خواهد شد. به هر حال، تنها در ایران می‌توان شاهد وجود دولتی بود که صاحب دو راس است و آن دو در زمان‌هایی نسبت به هم بی‌ارادتند. جمهوری فرانسه با تغییر قانون اساسی خود در سال ۲۰۰۰ به همزیستی راست و چپ خاتمه داد، در ایالات متحده آمریکا رییس دولت و حکومت یکی است و در انگلستان رییس دولت فاقد قدرت است. سوم این که، در ایران به سرعت باید به کار قطع ید همت گماشت. قطع ید کسانی که به سهولت و بدون بیم چندان از عقوبت به اموال خصوصی و خصوصا عمومی دست تجاوز دراز می‌کنند. قطع ید، از نگاه نگارنده، نسبت به سارقان اموال خصوصی از طریق معرفی آنان نزد عموم و قرارداد آنان در سیاهه دارندگان سوء پیشینه و بیرون‌نروندگان از آن مگر به صعوبت و ادای دین به جامعه شدن است. منطبق قطع ید، در اسلام، شناساندن سارق به مردم بوده است. اکنون بدین منظور به جای ضرب فیزیکی بر فرد می‌توان ضرب حیثیتی نواخت تا او از بیم عواقب آن، نسبت به سرقت پُر بیمناک شود. سارقان اموال عمومی را البته باید سخت‌تر نواخت. آن‌ها خائنان به امانت هستند. آن‌ها را باید به مردم شناساند، اموال را از خود و بستگانشان ستاند و برای همیشه از اداره امور عمومی کشور محروم کرد. نظری به نهج‌البلاغه آشکار می‌سازد که امام اول شیعیان با چه

شدتی نسبت به دست‌اندازان به بیت‌المال برخورد را جایز می‌دانند (نهج‌البلاغه، نامه‌های ۴۱ و ۴۵). چهارم این که، باید در حساب ثروت‌ها، دارایی‌ها و دارآمدهای کارگزاران دولت شفافیت کامل اعمال شود تا خیال سوء استفاده از منصب دولتی برای منافع شخصی از سر آنان دور شود. کسی که به منصب عالی دست می‌یابد باید حساب اموال خود را بر مردم روشن سازد و سیاهه درآمدهای او در معرض نگاه مردم باشد تا بتوانند اطمینان یابند که وزیر، معاون او، مدیر کل، مدیر عامل و عضو هیات مدیره شرکت دولتی، نماینده مجلس،... از منصب خود برای ثروت-اندوزی بهره نمی‌برد و کشور را عرصه تضاد منافع نمی‌سازد. چنین اقدامی با تصویب قانون شدنی است و تعلق در آن برچیدن دامن فساد از کشور را سخت می‌کند. شک نیست که فساد کشنده هر نظام سیاسی و موریانه عسای آن خواهد بود. پنجم این که، در ایران باید در ایجاد مدارسی تامل کرد که به کار تربیت خادمان مصلحت عمومی و منافع ملی همت می‌گمارند. مدرسه حکومت دانشگاه هاروارد، مدرسه اقتصاد لندن، مدرسه علم سیاست پاریس از این جمله‌اند. این مدارس بهترین استعدادهای کشور را برای آموزش فلسفه، حقوق، علم سیاست، اقتصاد، مدیریت، جامعه‌شناسی، تاریخ، ادبیات،... گرد می‌آورند تا آنان بهترین خدمات را به کشور و ملت عرضه دارند. در ایران جای خالی چنین مدارسی مشهود است. بهترین استعدادهای کشور، بر اساس منطق نفع شخصی که پیشتر ذکر آن رفت، بر خلاف کشورهای پیشرفته، عموماً به سوی رشته‌های مهندسی و پزشکی متمایل می‌شوند. نخبگان را باید به سوی علوم اجتماعی و علوم انسانی با قراردادن چشم‌انداز زندگی آبرومند و نسبتاً مرفه سوق داد. خادم دولت و ملت نباید دغدغه سقف و نان داشته باشد. او البته می‌داند که رضایتش از خدمت به دست می‌آید نه از قرارگرفتن در طبقه ثروتمند. آخر این که، بر اساس سنت حسنه کشورهای پیشرفته در جهان باید به کار ایجاد آن‌چه در ایران اتاق فکر یا اندیشکده نامیده می‌شود همت نهاد. اتاق‌های فکر نهادهایی مستقل و برآمده از جامعه هستند که مهم‌ترین مسائل عرصه عمومی را مورد مطالعه و بحث قرار می‌دهند و برای فهم منطق آن و پاسخ بدان متخصصان حوزه‌های علم و عمل را گرد می‌آورند. این نهادها از دولت ارتزاق نمی‌کنند تا حیات و استقلالشان بدان وابسته نباشد. تمام موضوعاتی که ذیل بخش دوم این مقاله مطرح شد، قابل موشکافی از سوی دانشمندان برجسته و سیاستگذاران کارآمد کشور و حتی دیگر کشورها در درون چینی نهادهایی هستند تا بهترین راه‌حل‌ها پیش روی دولت قرار داده شود. ایالات متحده آمریکا در زمینه اتاق‌های فکر پیشرو در جهان هستند و شماری از معروف‌ترین آن‌ها نظیر موسسه راند،^۷ موسسه بروکینگز،^۸ موقوفه

7 - RAND Corporation
8 - Brookings Institution

کارنگی برای صلح بین‌الملل^۹ از تاثیرگذارترین در سطح ملی و جهانی برای این کشور هستند. فرانسه با به راه اندازی موسساتی نظیر موسسه فرانسوی روابط بین‌الملل^{۱۰} و موسسه موتنتی^{۱۱} در سال‌های ۱۹۷۹ و ۲۰۰۰ کوششی در جبران تاخیر کرده است. در ایران، اما، در این عرصه تا کنون اقدام قابل توجهی صورت نپذیرفته است.

واپسین سخن

به نظر نگارنده اکنون نزد هر صاحب‌نظری ادامه گردش کشور بر محور ساختار و سیاست‌های موجود دور از نهج صواب است و شایسته است و در باب مقدمات، اسباب و الزامات تغییر، تاملی ژرف و جمعی ضروری است. آنچه در این نوشته آمده، در آغاز، سخنی است در بنیادهای فکری خاص ایرانیان که مساله و بحران‌ساز است. مشکلات ایران، در اساس فلسفی، فرهنگی و سیاسی است. از این رو بحثی در این بنیادها به طریق ایجاز آمده است. آن‌گاه، گذاری به شماری از مهم‌ترین بخش‌های سیاستگذاری عمومی کشور صورت پذیرفته است تا آشکار شود چگونه عمل از نظر برمی‌آید و بر زمین ناسخت انتظار بنای خانه محکم نارواست. اکثر بخش‌های سیاستگذاری عمومی ایران، اگر نخواهیم از اطلاق واژه‌ی تمام استفاده کنیم، در رنج شدید ناکارآمدی‌اند. در پایان، ذکری از ساحت‌های اقدام برای تغییر رفته است با این مفروض که تحول بر انقلاب مقدم است. تحول شاید انقلاب در درون را پدید آورد اما تاریخ ایران نشان داده که انقلاب در بیرون لزوماً به تحول در درون ختم نمی‌شود.

منابع

کتاب (به زبان‌های عربی و فارسی)

- ۱- ابن ابی طالب، علی (ع)، نهج البلاغه، گردآورنده: محمد بن حسین شریف الرضی، مترجم: جعفر شهیدی، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۸.
- ۲- کروزیه، میشل، دولت فروتن، دولت مدرن. راهبردهایی برای تغییری دیگر، مترجم: مجید وحید، تهران، نشر رخداده نو، ۱۳۹۲.
- ۳- طباطبایی، سید جواد، دیباچه‌ای بر نظریه انحطاط ایران، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۸۶.

کتاب (به زبان فرانسه)

- 4- Badie, Bertrand, Les deux Etats : Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam, Paris, Seuil, 1997.
- 5- Badie, Bertrand, Birnbaum, Pierre, Sociologie de l'Etat, 1983.
- 6- Badie, Bertrand, L'Etat importé, L'occidentalisation de l'ordre politique, Paris, CNRS Eds, 2017.
- 7- Badiou, Alain, Eloge de la politique, Paris, Flammarion, 2017.
- 8- Baudouin, Jean, Introduction à la sociologie politique, Paris, Seuil, 1998.
- 9- Bénétou, Philippe, Introduction à la politique, Paris, PUF, 2018.
- 10- Petitfils, Jean-Christian, Histoire de la France, Paris, Fayard, 2018.
- 11- La Boétie, Etienne de, Discours de la servitude volontaire, présentation par Simone Goyard-Fabre, Dossier par Raphaël Ehram, Paris, Flammarion, 2016.
- 12- March, James G., Décisions et organisations, Paris, Eds d'Organisation, 1991.
- 13- Richard, Yann, L'Iran: de 1800 à nos jours, Paris, Flammarion, 2016.
- 14- Tocqueville, Alexis de, De la démocratie en Amérique, Paris, Flammarion, 2010.
- 15- Tocqueville, Alexis de, L'Ancien Régime et la Révolution, Paris, Flammarion, 1988.

گفتگو

۱۶- اسلامی پناه، علی، ۱ تیر ۱۳۹۸.