



اندیشکده حکمرانی شریف



سیاست برای دولت
بسته سیاسی
چهارم



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۴ مقدمه سیاستی

مرکزیت دولت، موتور محرکه حکمرانی ملی ایران

■ فصل اول | سیاست‌های فرادولت

۸ سیاست ۱ دولت و حاکمیت؛ رقیب یا مکمل

توصیه‌هایی برای تعامل سازنده دولت با ارکان نظام حکمرانی

۱۲ سیاست ۲ شورا‌های عالی فراقوه‌ای و قوه مجریه؛

چالش‌ها و راهکارهای مناسبات شورا‌های عالی فراقوه‌ای و قوه مجریه

۱۸ سیاست ۳ اعتماد به دولت و کیفیت حکمرانی؛

مروری بر اهم یافته‌های «شاخص اعتماد سیاستی» اندیشکده حکمرانی شریف

۲۲ سیاست ۴ نظام ملی تنظیم‌گری؛

سیاست تحول نهادی حکمرانی دولت چهاردهم

■ فصل دوم | سیاست‌های مرکزیت دولت

۳۳ سیاست ۵ دولت‌های دست‌بسته؛

تحلیلی سیاستی بر پدیده فلج‌سیاستی و بسته‌موقت خروج از بن‌بست تصمیم‌گیری راهبردی در کشور

۳۶ سیاست ۶ جنس جور مشاوره؛

تأمل سیاستی پیرامون ترکیب و تنوع یک بخش ضروری از تیم رئیس‌جمهور

۴۳ سیاست ۷ مدیران سیاسی، حلقه وصل سیاست و اداره؛

چالش‌ها و راهکارهای مناسبات شورا‌های عالی فراقوه‌ای و قوه مجریه

۴۶ سیاست ۸ نهادهای غیرسیاسی و تربیت مدیران سیاسی؛

سازوکارهای شبه‌حزبی تربیت حکمران سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

۵۲ سیاست ۹ حرفه و سیاست؛

دومسیر متفاوت در حکمرانی

۵۸ سیاست ۱۰ عیار دولت؛

نگاهی به ضرورت طراحی و ارائه شاخص‌های بومی ارزیابی عملکرد دولت

■ فصل سوم | سیاست‌های بخشی

- ▲ ۶۴ **سیاست ۱۱ بسته‌ناترازی انرژی**
راهکارهای عبور از سیاه‌چاله‌ی اقتصاد انرژی در ایران
- ▲ ۷۰ **سیاست ۱۲ تأملی در معمای بنزین:**
چه اصلاحاتی محکوم به شکست نیست؟
- ▲ ۷۸ **سیاست ۱۳ جهان در حال تحول؛**
جایابی مناسب جمهوری اسلامی ایران
- ▲ ۸۳ **سیاست ۱۴ چالش‌های ساکنان «ایران مجازی»**
تأملی در چهار مسئله‌ی سیاستی حکمرانی فضای مجازی



اندیشکده حکمرانی شریف در ادامه سنت ورود دانشگاه صنعتی شریف به عرصه علوم اجتماعی انسانی که از ابتدای دهه هشتاد شمی آغاز شده بود در سال ۱۳۹۴ به همت جمعی از اعضای هیات علمی و دانش آموختگان دانشگاه و با محوریت مرحوم دکتر روستا آزاد و حمایت های دکتر سهراب پور (روسای اسبق دانشگاه) بعنوان یک اندیشکده دانشگاهی مستقل و با هدف ایجاد ارتباط بین دانشگاه و عرصه حکمرانی و سیاستگذاری عمومی کشور تشکیل گردید.

بانگاهی کلی بر قریب هشت سال فعالیت این اندیشکده می توان اذعان کرد که این نهاد با بکارگیری جمع قابل توجهی از اساتید و فارغ التحصیلان دانشگاه و سایر دانشگاه های





شبکه

اندیشکده حکمرانی شریف

باشگاه
تنظیم‌گری ایران

گروه نظام
حکمرانی

مرکز مطالعات
پارلمان

باشگاه
سیاست‌پژوهی

گروه سیاست‌گذاری
اقتصادی

گروه حکمرانی
ارتباطات و رسانه

گروه مطالعات دولت و
بخش عمومی

گروه بین‌الملل

گروه حکمرانی عصر
دیجیتال

مرکز مطالعات توسعه
ورقابت

توسعه ارتباطات بین‌المللی نخبگانی و مشارکت فعال نخبگان در عرصه سیاست‌گذاری و ارتقای شاخص‌های حکمرانی کشور عزیزمان داشته است. در این میان موفقیت نسبی در طرح‌آیده‌های متعدد نوآورانه سیاستی در سطوح عمومی و نخبگانی جامعه نقش محوری در آرایه و تصویب چندین سند سیاستی قانونی و مقرراتی ملی در شوراهای عالی مجلس شورای اسلامی و نهادهای تنظیم‌گر ملی پیشرانی چندین تحول ساختاری و نهادی برتر کشور و جهان سعی در نهادینه‌سازی

توسعه ارتباطات بین‌المللی نخبگانی و مشارکت فعال نخبگان در عرصه سیاست‌گذاری و ارتقای شاخص‌های حکمرانی کشور عزیزمان داشته است. در این میان موفقیت نسبی در طرح‌آیده‌های متعدد نوآورانه سیاستی در سطوح عمومی و نخبگانی جامعه نقش محوری در آرایه و تصویب چندین سند سیاستی قانونی و مقرراتی ملی در شوراهای عالی مجلس شورای اسلامی و نهادهای تنظیم‌گر ملی پیشرانی چندین تحول ساختاری و نهادی برتر کشور و جهان سعی در نهادینه‌سازی





مقدمه‌سیاستی

مرکزیت دولت، موتور محرکه حکمرانی ملی ایران

سید محمد صادق امامیان

عضو هیات علمی دانشگاه امیرکبیر و هم‌بنیان‌گذار اندیشکده حکمرانی شریف

بسته «چهارده سیاست برای دولت چهاردهم»، شامل چهارده توصیه سیاستی برای چهاردهمین «تیم ملی اجرایی» کشور است. از منظر کلان حکمرانی، یادداشت «**دولت و حاکمیت؛ مکمل یا رقیب**» نگاهی آسیب شناسانه به تاریخ پرغصه غلطیدن دولت هادر دام دوگانه‌های برساخته سیاسی می‌اندازد و یادداشت «**شوراهای عالی فراقوه‌ای وقوه مجریه**»، چارچوبی پیشنهادی برای تعامل هم‌افزاینده در مقابل سنت تقابل چالشی- دولت و شوراهای عالی را پیشنهاد می‌دهد. در یادداشت «**اعتماد به دولت و کیفیت حکمرانی**» مقوله سرمایه اجتماعی دولت و به‌طور خاص سنجش و مراقبت مداوم از اعتماد سیاستی بامدل مفهومی اختصاصی اندیشکده توصیه شده است. در یادداشت بعد، ایده «**نظام ملی تنظیم‌گری**» یک ابرپیشنهاد تحولی در لایه میانی حکمرانی کشور است که ایده آن بر پایه سال‌ها دانش و تجربه انباشته در این مجموعه بنا شده است.

بخش مهمی از این بسته‌ی سیاستی بر ضرورت تقویت «مرکزیت دولت» و دستگاه ریاست جمهوری به‌عنوان نهاد بین/فرابخشی راهبری اجرایی کشور متمرکز است. نوشتار «**دولت دست بسته**»، بسته‌ای سیاستی جهت تصمیم‌گیری شخص رییس جمهور محترم باهدف جلوگیری از تکرار فاجعه فلج سیاستی و قفل‌شدگی نهادی دولت‌های گذشته ارائه می‌دهد.

«**جنس جور مشاوره**» تلنگری برای متناسب‌سازی ترکیب تیم نزدیک رییس جمهور و تشکیل «گارد سیاستی» ایشان است؛ به‌نحوی که به‌عزلت و آسیب‌پذیری سیاستی رییس دولت در برابر بخشی‌نگری مفرد دستگاه‌ها پایان دهد. پس از این، سه‌گانه «**مدیران سیاسی، حلقه وصل سیاست و اداره**»، «**نهادهای غیرسیاسی و تربیت مدیران سیاسی**» و «**حرفه و سیاست**» در این بسته سیاستی، یکی از زیرساختی‌ترین مسائل نهادی اداره دولت را با برجسته‌سازی نقش مدیران سیاسی در موفقیت دولت‌ها، لزوم تمرکز بر تربیت و توانمندسازی آن‌ها و ضرورت تفکیک حقوقی و اداری این گروه از لایه مدیران حرفه‌ای کشور هدف گرفته‌اند. در نهایت، یادداشت «**عیار دولت**» راهبردهایی در ارتباط با ضرورت طراحی و ارائه شاخص‌های بومی ارزیابی عملکرد دولت در مرتفع نمودن خلأهای شاخص‌های بین‌المللی مطرح می‌کند.

وضعیت حال ایران عزیز ما، نا/پایداری اقلیم آن، نا/ترازای منابع سرشار آن، نا/امنیت ملی آن، بی/اعتبار بین‌المللی آن، نا/پیوستگی اجتماعی آن، بی/ثبات سیاسی آن، و در یک کلام کیفیت زیست مردمان آن، خواه بپسندیم یا نه، با تقریب خوبی «میراث‌دار» موفقیت‌ها و ناکامی‌های دولت‌های متعدد از جریانات سیاسی گوناگون است. دولت‌هایی که در پس ظهور مفهوم دولت مدرن و چرخش دموکراتیک قدرت اجرایی به ویژه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی به قدرت رسیده‌اند.

در حقوق اساسی ایران، دولت‌ها به‌عنوان بخش مرکزی و نسبتاً مبسوط‌الید نظام‌های حکمرانی ملی صدا البته در مدلی چندسطحی و مبتنی بر محدودیت‌های ناشی از اصل تفکیک قوا علاوه بر نمایندگی سیاسی جریان پیروز، سکّان‌دار ماشین اداره روزانه کشور محسوب می‌شوند. علی‌رغم موج‌هایی از خصوصی‌سازی و ظهور گفتمان‌هایی از اداره مشارکتی، «تمرکز سنتی نهاد دولت» در ایران، عملاً ماشین اداره را از منابع و ظرفیت‌های بیرونی مدنی و خصوصی محروم کرده و در دست انحصاری دیوان‌سالاری سیری‌ناپذیر خود محدود کرده است. با این وجود، دولت‌ها همواره از ضعف مرکزیت خود در مقایسه با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عریض و طویل‌شان رنج برده‌اند و عملاً راس راهبردی دولت‌ها، در مرور زمان، غالباً به مجریان سیاست‌های بخش‌های آن مبدل می‌شوند.

در پس دولت‌گرایی مفرط اداره در ایران، ظهور بحران‌های فزاینده و بدترکیب، در کنار قراز و فرود دولت‌ها و تطورات سیاسی، گاه به ناچار و از سر اضطرار، روزه‌هایی محدود برای عبور از سد محکم بوروکراسی و کورسوه‌های امیدی از تأثیر نهادهای نخبگانی، دانشگاهی و مشاوره سیاستی کشور در فرایند اداره فراهم می‌آورند.

اندیشکده حکمرانی شریف، به‌عنوان نهاد مشاوره سیاستی مستقل، دانشگاهی و غیرسیاسی، همواره این محدود فرصت‌ها را غنیمت می‌شمارد و در پی سنت همیشگی خود، بسته‌ای سیاستی حاصل از جدیدترین موضوعات حکمرانی محل تمرکز پژوهشگران و سیاست‌پژوهان خود را به‌عنوان «پیشکشی سیاستی» تقدیم دولت جدید می‌کند، به امید آنکه باب‌هایی از تعامل و همراهی گشوده شود.

«بسته‌سیاستی چهارده سیاست برای دولت چهاردهم»، به هیچ وجه نسخه‌ای برای حل همه بحران‌های کشور توسط دولت چهاردهم نیست. اما رویکرد «اصلاحات نهادی» حاکم بر توصیه‌های این مجموعه سیاستی می‌تواند در صورت توجه احتمالی شخص ریاست محترم جمهور، کمک شایانی به تسهیل و «تقویت نهادی مرکزیت دولت» و مقدمه‌ای برای ظرفیت‌سازی و توانمندسازی ماشین اجرایی کشور برای درگیری مؤثر با ابرچالش‌های پیش‌روی دولت چهاردهم باشد.

بخش سوم بسته ناظر به تعدادی از ابرپروژه‌های دولت آینده دسته‌بندی شده است. «**بسته ناترازی انرژی**» یکی از سیاه چاله‌های به‌ظاهر اقتصادی، اما در واقع با ابعاد امنیتی، اجتماعی و سیاسی وسیع پیش‌روی دولت چهاردهم را هدف گرفته است که بیرون آمدن از آن می‌تواند دولت چهاردهم را به قهرمان اصلاح اقتصادی در تاریخ کشور مبدل کند.

در یادداشت بعد، به‌طور ویژه بر مسئله بنزین تمرکز شده است و یادداشت «**تأملی در معمای بنزین، چه اصلاحاتی محکوم به شکست نیست؟**» نیز بسته راه‌حلی برای ابعاد متنوع این موضوع ریشه‌ای اقتصاد ایران، ارائه می‌دهد. پس از سیاست‌های بخشی اقتصادی، یادداشت «**جهان در حال تحول و جایابی مناسب جمهوری اسلامی ایران**»، چهارچوبی مفهومی برای اولویت‌بندی ابرمسائل امنیتی، سیاسی و اقتصادی کشور در حوزه سیاست خارجی را پیشنهاد می‌دهد. نهایتاً یادداشت «**چالش‌های ساکنان ایران مجازی**» بر چهار مسئله سیاستی مهم حکمرانی فضای مجازی تمرکز می‌کند.





دولت و حاکمیت؛ رقیب یا مکمل

توصیه‌هایی برای تعامل سازنده دولت با ارکان نظام حکمرانی

سید محمد صادق امامیان

عضو هیات علمی دانشگاه امیرکبیر و هم‌بنیان‌گذار اندیشکده حکمرانی شریف

مقدمه

ساختارهای حکمرانی از منظر علمی همواره «زمینه‌مند» هستند و امکان‌الگو برداری تام و تکثیر تقلیدی را ندارند. علی‌رغم غلبه اصول کلی مدل کلاسیک لیبرال دموکراسی در دنیای موسوم به غرب، عملاً همان کشورها هم مدل فوق‌رادر مقام اجراء در قالب نمونه‌های متفاوت و گاه متمایزی محقق و عملیاتی کرده‌اند. در این بین ساختار حکمرانی جمهوری اسلامی متأثر از عدم تبعیت از چهارچوب‌های کلاسیک و اختصاصات قانون اساسی کشور و نیز جوانی نسبی این ساختار وسیعی و خطاهای ناگزیر آن، دارای تمایزات و پیچیدگی‌های بیشتری به نظر می‌رسد. دولت‌ها در این ساختار در «مرکزیت تعاملات» با لایه‌های متفاوت نظام حکمرانی قرار دارند. انتخاب مستقیم رئیس دولت و فرایند سیاسی-رسانه‌ای انتخابات ملی، عملاً دولت‌رادر مقیاس وسیعی در ارتباط دائم با بدنه جامعه و فعالین سیاسی-رسانه‌ای و مؤثرترین اجتماعی قرار داده است. از طرف دیگر، خصوصی‌سازی‌های گسترده و جایگاه تنظیم‌گری دستگاه‌های دولتی، این دپارتمان‌ها را به نمایندگی از دولت در لایه پیشین ارتباط با کسب و کارهای بخش خصوصی نشانده است. همین‌طور قرائتی حدی از اصل تفکیک قوا در قانون اساسی کشور، دولت را ناگزیر از تعریف تعامل و بده‌بستان با سایر قوا کرده است. از منظر بین‌المللی هم دولت نماینده رسمی کشور در تخاطب‌ها و ارتباطات فراملی است.

تحلیل وضعیت موجود

در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی علاوه بر موارد فوق، به واسطه الزامات عقیدتی و ارزشی از یک‌سو و چارچوب‌های حقوقی نظیر احکام حکومتی و سیاست‌های کلی از سوی دیگر و همین‌طور عضویت/ریاست رئیس دولت بر شوراهای عالی فراقوه‌ای مانند مجمع تشخیص مصلحت و شورای عالی امنیت ملی، دولت در مرکزیت تعامل با لایه‌های حاکمیتی نظام نیز قرار گرفته است.

در این بین گاه دولت‌ها به جای تمرکز بر تعریف و برقراری سازنده تعاملات چندگانه فوق‌به‌عنوان بخشی از وظایف ذاتی دولت در نظام حکمرانی ایران، به اشتباه و یا از روی فرصت‌طلبی

سیاسی، بر روی شکاف‌های موجود برای طراحی راهبرد منازعات سیاسی خود سرمایه‌گذاری می‌کنند.

به‌عنوان نمونه تاریخ سیاسی ایران شاهد دوره‌های متعددی از منازعات دولت-مجلس و یا دولت-قوه قضاییه بوده است. همین‌طور قطبی‌سازی تعمدی جامعه و جبهه‌بندی هواداران در برابر بخش دیگری از بدنه اجتماعی هم گاه به‌عنوان بخشی از راهبرد سیاسی دولت‌ها تجربه شده است.

تاریخ سیاسی پساانقلاب ایران همچنین بارها شاهد برساخت سیاست‌زده «انتخابی-انتصابی» باهدف چهارچوب‌بندی سیاسی دوگانه دولت-حاکمیت بوده است. دوگانه‌ای که بر واقعیت‌ها و چالش‌های اجرایی ناشی از تمایزات ذاتی بین نهادهای حاکمیتی و دستگاه‌های دولتی بنا شده است. این نهادها به واسطه ماهیت غالباً غیراجرایی و عموماً سیاست‌گذاری-نظارتی خود به صورت سنتی ارزش‌ها و اختصاصات نظام سیاسی را نمایندگی می‌کنند و از ثبات بلندمدت سازمانی بهره‌مندند. در مقابل اما دپارتمان‌های دولتی، به‌عنوان بخشی از دستگاه معظم اجرایی منتخب مستقیم مردم و دارای طول عمر محدود و متغیر سیاسی، ذاتاً متمایز و دارای الزاماتی ویژه هستند. در این بین معمولاً ترکیبی از «سیاسی‌سازی افراطی» این چالش‌ها توسط دولت‌ها و یا توسعه «مداخلات افراطی» نهادهای حاکمیتی در امور فنی و اجرایی، زمینه‌ساز تشدید این دوگانگی هستند.

با این وجود، سیاست ایران عموماً تجربه مثبتی از تعمیق سیاسی این شکاف نهادی ندارد. جبهه‌بندی برخی دولت‌ها در مقابل حاکمیت، علاوه بر تحمیل هزینه‌های فراوان به امنیت روانی و ثبات سیاسی جامعه ایرانی، سبب فعال شدن اختیارات و اقتدارات حقوقی، اجتماعی و ارزشی حاکمیت در مسیر «کنترل سیاسی» قدرت دولت‌های مستقر شده است. همین‌طور تعریف راهبردهای چهارچوب‌شکنا و ضدحاکمیتی توسط دولت‌ها، عملاً فرآیند «سیاست‌زدایی» و سطح «بی‌اعتمادی سیاسی» در ساخت حکمرانی ایران را تشدید می‌کند. مسیری که ناخودآگاه به «امنیتی‌سازی» فرایندهای ذاتاً سیاسی و یافنی حکمرانی می‌انجامد.



پیشنهاد کلی

در این میان، دولت‌های می‌توانند با تعریف معناداری از رابطه حاکمیت-دولت، ضمن «تمکین به چهارچوب‌ها و اصول» سیاست‌های کلی، ریسک مداخلات دستگاه‌های حاکمیتی به لایه «اختیارات و سیاست‌های اجرایی» جلوگیری کنند و در مقابل طیفی از حمایت‌ها و تسهیل‌گری‌های مکمل حاکمیت را برای خود فراهم کنند. تدقیق «اصول معدود» حاکمیتی و پرهیز از گرفتار شدن به چرخه معیوب «نظام‌زدگی» افراطی اداره؛ افزایش سطح تعامل بدنه دولت با لایه حاکمیتی؛ تعریف نقطه تماس واحد تصمیم‌گیری و حل اختلاف؛ توافقات ناظر به تقسیم مسئولیت‌ها و اختیارات؛ و کاهش هزینه‌های تعامل با تعمیق «سازوکارهای اعتمادزای متقابل» از جمله اقدامات و رویکردهای قابل توصیه در این رابطه است.





شوراهای عالی فراقوه‌ای وقوه مجریه؛

چالش‌ها و راهکارهای مناسبات شوراهای عالی فراقوه‌ای وقوه مجریه

سید حسین هاشمی

مشاور گروه حکمرانی اندیشکده حکمرانی شریف

- هماهنگی اجرایی

(در مرحله اجرای سیاست‌ها و هم‌افزایی حین اجرا؛ هم در میان دستگاه‌های دولتی با سایر دستگاه‌ها و هم در میان دستگاه‌های دولتی).

چالش‌های نهادی موجود و پیشنهادات:

آنچه در این میان محل بحث است، آسیب‌هایی است که از منظر اجرا با محوریت قوه مجریه مترتب بر ساختارها، فرایندها و فعالیت‌های شوراهای وجود دارد. در واقع، این نوع آسیب‌ها بیشتر مرتبط با ساختار درون دولتی بوده و از این منظر قابل طرح هستند؛ زیرا متولی اصلی اجرایی‌سازی سیاست‌ها قوه مجریه است. با مرور تجارب سال‌های متمادی فعالیت این شوراهای و چالش‌های متعدد آن‌ها در مناسباتشان با دولت‌های مختلف، موارد ذیل قابل بیان و تمرکز به نظر می‌رسند:

● چالش مداخله:

دولت‌های مختلف احساس می‌کنند که شوراهای عالی به موازات دولت، اقدام می‌کنند یا اقدامات دولت را خنثی می‌سازند؛ به نحوی که اعمال صلاحیت دولت در بسیاری از موضوعات تحت الشعاع تصمیمات شوراهای قرار می‌گیرد. چراکه این شوراهای عموماً جایگاهی بالادستی دارند و این مطلوب دولت‌ها نیست. صلاحیت این شوراهای عموماً به نحوی است که گاه در کارهای تخصصی وزارتخانه‌های دولت ورود پیدا می‌کنند. این امر معمولاً با مقررات‌گذاری جزئی این شوراهای اعمال اقتدار آنان در برخی موارد تحقق پیدا می‌کند. به علاوه وابستگی تصمیمات دستگاه‌های اجرایی به این شوراهای بسیاری از موارد، باعث افزایش پیچیدگی تصمیم‌گیری می‌شود. ورود شوراهای بسیاری از موضوعات زیرمجموعه دستگاه‌ها، عملاً قدرت تصمیم‌گیری را از آن‌ها می‌گیرد و باعث دست‌رفتن دولت و توان تخصصی وزارت‌خانه‌ها می‌شود. در مجموع، طرح موضوعات درون قوه مجریه در جلسات شوراهای مشکلات زیادی ایجاد کرده است و باروح سیاست‌گذاری بین/فرابخشی شوراهای در تعارض است. سطح عالی و فراقوه‌ای شوراهای ایجاب می‌کند تنها موضوعاتی در دستور کار آن‌ها قرار گیرد که در حوزه روابط میان قوا بوده و تنها در یک قوه محدود نشود. بر همین اساس

فلسفه و کار ویژه شوراهای عالی فراقوه‌ای

شوراهای عالی فراقوه‌ای از جمله نهادهای مهم و اثرگذاری هستند که در نظام حکمرانی ایران جایگاه سیاست‌گذاری کلان دارند. این شوراهای، منتج از قانون اساسی و یا اختیارات رهبری و با حضور رؤسای سه قوه هستند که در حوزه صلاحیت‌های عام و یا تخصصی خود احکامی ناظر به دستگاه‌ها و بخش‌های مختلف جامعه وضع می‌کنند و مصوبات آن‌ها لازم‌الاجراست و توسط هیچ‌یک از قوا قابل نقض نیست. این شوراهای از اعضای حقوقی و حقیقی تشکیل شده‌اند که بستگی به ماهیت هر یک از آن‌ها، بخشی از اعضای حقوقی آن را رئیس جمهور یا عضوی از مسئولان قوه مجریه تشکیل می‌دهند. در برخی از این شوراهای مانند شوراهای عالی امنیت ملی، فضای مجازی و انقلاب فرهنگی، قوه مجریه نقش ویژه‌ای در آن داشته و رئیس جمهور به عنوان ریاست آن، جایگاهی مهم را ایفا می‌کند. بیشترین تعامل این شوراهای از حیث اجرای تصمیمات و سیاست‌ها نیز با دولت‌هاست و بنابراین شوراهای عالی فراقوه‌ای، نهادهایی مهم برای دولت‌ها هستند و لازم است که موضع مشخصی راجع به آن‌ها در دولت وجود داشته باشد. از منظر نهادی فلسفه وجودی شوراهای عالی فراقوه‌ای فارغ از زاویه نگاه دولت‌ها و از منظر کارشناسی شامل موارد زیر می‌شود:

- نگاه بلندمدت و پایداری سیاستی

(جدا کردن سیاست‌های کلان کشور از دعوای و نوسانات سیاسی)؛

- حل تعارضات و اختلافات نهادها

(به ویژه در سطوح میان/فراقوه‌ای)؛

- مشروعیت‌سازی رویکردهای دولت در کل حاکمیت

(بسترسازی و مشروعیت‌زایی برای سیاست‌های دولت در سایر ارکان حاکمیتی و ایجاد چتر حمایت سیاسی برای آن‌ها)

- یکپارچگی سیاست‌ها

(اتخاذ رویکرد کل‌نگرانه و جلوگیری از تداخل و تعارض احتمالی سیاست‌های دستگاه‌ها و بخش‌های مختلف)؛



در میان هنجارهای نظام حقوقی هنوز مشخص و دقیق نیست و التزام اجرایی کافی ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود: دولت چهاردهم با قید فوریت با ارسال لایحه «اجرای‌سازی سیاست‌های قانون‌گذاری» حدود اختیارات و جایگاه قانونی مصوبات این شوراها را روشن کرده و از آسیب احتمالی «تعمیم بدون مرز صلاحیت‌های حقوقی آن‌ها» به تمام شئون دستگاه اجرایی جلوگیری کند.

● چالش‌های ایدئولوژی‌زدگی و اجراناپذیری:

ماهیت دستورات و سطوح کلان مداخلات شوراها و ترکیب حقیقی-حقوقی آن‌ها در کنار عدم مسئولیت این نهادها در برابر الزامات اجرایی مصوباتشان، بعضاً ریسک مصوبات غیرعملیاتی و شعارگونه را بالا می‌برد. اجراپذیری مصوبات شوراها با تفوق عددی اعضای حقیقی در برخی جلسات، بیشتر تحت الشعاع قرار گرفته و موجب افزایش احتمال غیراجرایی و غیرحقوقی شدن تصمیمات این شوراها می‌شود؛ سطحی از ایدئولوژی‌زدگی و نظریه‌زدگی که باعث می‌شود سیاست‌گذاری از ابعاد فنی و اجرایی خود دور مانده، قابلیت ارزیابی و نظارت را از دست بدهد و در مقام اجرانیز مجریان را سردرگم کند و باب اعمال سلیق و تفاسیر گوناگون را باز نگه دارد. لذا توصیه می‌شود: مقامات اجرایی دولت با حضور فعال و محوری خود در جلسات این شوراها، به افزایش سطح دقت حقوقی و اجرایی مصوبات آن‌ها کمک کرده و مانع صدور مصوبات اجراناپذیر و دارای تعارضات حقوقی شوند. ایده ارتقای حوزه مسئولیتی معاون پارلمانی رئیس‌جمهور به «معاونت پارلمانی و شوراها» می‌تواند به تعامل بیشتر نهادی دولت و شوراها کمک کند. از سوی دیگر لازم است مرکزیت دولت از عدم مغایرت و تطابق حداکثری مصوبات دولت با سیاست‌های شوراها عالی اطمینان حاصل کند. در موارد احتمالی تداخل یا تعارض مصوبات شوراها با رویکرد دولت، لازم است اصل بر توافق با شوراها و یا حل اختلافات احتمالی با رجوع به جایگاه رهبری قرار گیرد.

● چالش فرار حکمرانی:

طرح اختلافات بین بخشی و درون دولتی در شوراها عالی توسط برخی وزارتخانه‌ها جهت دور زدن احتمالی مصوبات

توصیه می‌شود: ریاست محترم دولت طرح موضوعات درون قوه مجریه را که قابلیت حل و فصل در جلسات هیئت دولت و اندرونی قوه مجریه دارند را در شوراها عالی منع کنند. علاوه بر دبیرخانه شوراها، دفتر هیئت دولت و پیام‌رکز بررسی‌های استراتژیک می‌تواند مسئولیت هماهنگی درون دولتی را بر عهده داشته باشد.

● چالش کنترل:

در بسیاری از مواقع دولت‌ها، شوراها عالی فراقوه‌ای را ابزاری برای کنترل، مهار و محدودسازی فعالیت‌های دولت می‌دانند. این‌که وجود شوراها و نوع عملکرد آن‌ها چه در موضوع دستور کارگذاری‌ها و چه در بررسی‌هایی که شوراها و دبیرخانه‌های آن‌ها دارند، به نحوی است که به نظر می‌رسد باب اعمال نظر توسط دستگاه‌های خارج از دولت در امور تخصصی قوه مجریه را فراهم می‌کند و مداخلات فرادولتی را افزایش می‌دهد.

بزرگ شدن کارویژه‌های نظارت، رویه‌سازی و کنترل در شورا و تحت الشعاع قرار گرفتن وظایف قوه مجریه از جمله نشانه‌های مهم چنین امری است؛ در حالی که وظیفه شورا رسیدگی به امور کلان، فراقوه‌ای و سیاست‌گذاری است. لذا پیشنهاد می‌شود: ریاست محترم دولت دستور کارهای شوراها عالی را از ورود به کارویژه‌های نظارت، رویه‌سازی و کنترل امور تخصصی وزارتخانه‌ها باز دارند. در موارد خاص شوراها با ماهیت هماهنگی اجرایی، می‌توان با استقرار دبیرخانه آن‌ها در دفتر دولت و حتی تعیین دبیران این شوراها به عنوان معاونین رئیس‌جمهور و حضور آن‌ها در صحن کابینه، از تداخلات احتمالی اجرایی پیشگیری کرد.

● چالش مشروعیت:

اساساً دولت‌ها، خاصه رؤسای محترم جمهور، خود را مستظهر به آراء عموم مردم دانسته و کم و بیش سایر نهادهای غیرانتخابی نظیر شوراها عالی را فاقد وجوه و شاخصه‌های دموکراتیک و مردم‌سالارانه می‌دانند. حتی برخی از آنان معتقد بوده‌اند که شوراها عالی فراقوه‌ای بعضاً مانع تحقق وعده‌های آنان در برابر مردم هستند. از سوی دیگر، علی‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و الزام مجلس و دولت به تعیین هرم حقوقی کشور، جایگاه مصوبات برخی از این شوراها



مجموعاً کلان توصیه سیاستی این نوشتار، لزوم برقراری «تعاملی سازنده، فعالانه و روال‌مند» بین دولت و شوراهای عالی است؛ به نحوی که ضمن مصون‌سازی دولت از آسیب‌ها و هزینه‌های سیاسی تعارضات رویکردی و ارزشی با سیاست‌های کلان کشور، امکان استفاده از ظرفیت این شوراهای را برای مشروع‌سازی و جلب حمایت‌های فرادولتی و حاکمیتی فراهم‌کند.

دولت و استفاده از ظرفیت حقوقی این شوراهای در غلبه بر سایر بخش‌های قوه مجریه، به نوعی حکمرانی‌گریزی در دولت منجر خواهد شد. لذا لازم است اعضای دولتی، حداقل در جلسات این شوراهای، از اتحاد و انسجام مواضع برخوردار بوده و اختلافات خود را درون قوه مجریه حل کنند. تعریف نقطه تماس واحد و نماینده ارشد/ویژه دولت در هر شورایی تواند مانع بروز تشتت و اختلافات بین دستگاهی شود.

T R U S T

اعتماد به دولت و کیفیت حکمرانی؛

مروری بر اهم یافته‌های «شاخص اعتماد سیاستی» اندیشکده حکمرانی شریف

محمد بهدار | فاطمه مروتی

مدیر گروه حکمرانی اندیشکده حکمرانی شریف | پژوهشگر میهمان اندیشکده حکمرانی شریف

در اواخر سال ۱۴۰۲ و چند ماه پیش از وقوع حادثه دردناک فقدان رییس جمهور شهید، اندیشکده حکمرانی شریف به سفارش مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری پژوهش متفاوتی را در این راستا انجام داده است. پژوهش مذکور، پیمایشی مبتنی بر رویکرد بینش های رفتاری و چارچوب مفهومی پنج بخشی از اعتماد است که «شاخص اعتماد سیاستی - (PTI Policy Trust Index)» اندیشکده حکمرانی شریف نامیده شده است و در آن اعتماد از ابعاد شایستگی، خیرخواهی، درستکاری، عدالت و گشودگی تشکیل شده و مبتنی بر آن مقیاس سنجش اعتماد به دولت در ایران با حدود بیست و دوازده شاخص مجزا تدوین شده است. در واقع از منظر مدل سنجش اعتماد اندیشکده حکمرانی شریف، شایستگی داشتن، خیرخواه بودن، درستکار بودن، پایبندی به عدالت و گشودگی داشتن، ابعاد گوناگون اعتماد کلی به دولت هستند.

اهم یافته های پیمایش اعتماد به دولت به شرح زیر است:

- هرچند سطح مورد سنجش اعتماد مردم به دولت سیزدهم با مدل «شاخص اعتماد سیاستی» به علت عدم سنجش قبلی، قابل مقایسه با دولت های پیشین نیست اما علی رغم برداشت افزایش سطح اعتماد به نسبت سال پایانی دولت دوازدهم، پیمایش سال ۱۴۰۲ سطح هشدار دهنده ای از وضعیت اعتماد را نشان می دهد.

- از منظر فراوانی، یک سوم جامعه نسبت به دولت بی اعتماد بوده و قریب به ۱۰ درصد در حد قابل قبولی به دولت اعتماد دارند.

- هرچند دولت سیزدهم فاقد تنش درونی و دارای سطح خوبی از «هماهنگی» فهم شده است، در مقایسه با تعدد وعده های داده شده، مردم اعتماد کاملی به تحقق وعده های دولت از خود نشان نمی دهند. علاوه بر این، ادراک جامعه از سطح «فساد» و «ساده زیستی» دولت مردان هم در مقایسه با شعارها و رویکرد دولت سیزدهم نگران کننده می نماید.

- از منظر رفتاری، دولت سیزدهم رفتار «احترام آمیزی» با مردم دارد و به طور نسبی «صدای مردم» را می شنود؛ با این وجود، نوع اداره دولت فاقد شاخص «عدالت رویه ای» فهم شده است.

اعتماد مردم به دولت عنصر مهمی است که مردم و دولت را در یک جامعه به یکدیگر متصل می کند و پیامدهای متعددی بر عملکرد دولت و کیفیت کلان حکمرانی در جامعه دارد. در دهه های اخیر، جهان به صورت فزاینده ای با پدیده بحران بی اعتمادی به دولت ها و سیاستمداران روبه روست. از این جهت تلاش های بسیاری در جوامع علمی و سیاست پژوهی جهت سنجش دقیق و کاربردی سطح اعتماد به دولت و سیاست های عملیاتی ارتقای آن انجام شده است.

اعتماد به دولت مفهومی پیچیده و چند بعدی است. در سال های اخیر، مطالعات جهانی به بررسی اعتماد و اندازه گیری سطح آن در جامعه از نگاه علوم رفتاری و شناختی پرداخته اند و چارچوب های مفهومی و شاخص های اندازه گیری برای سنجش این مفهوم ارائه کرده اند.

پیمایش های متعددی در داخل و خارج از کشور وضعیت اعتماد به دولت در ایران را سنجیده اند. هر چند اکثریت این پیمایش ها برای سنجش اعتماد از رویکرد و شاخص های سنتی و تک بعدی استفاده کرده اند، اما نتایج آن ها می تواند تصویری کلی از وضعیت اعتماد به ما نشان دهد. در ادامه، مروری مختصر بر وضعیت اعتماد ایران در پیمایش های جهانی داریم:

- در گزارش 1 (WGM)، ایران با سطح اعتماد ۴۵.۸ درصد، در رتبه ۷۱ قرار دارد.

- (موسسه گالوپ) ۲ اعتماد ایرانیان به دولت را از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۲۱ سنجیده است. اعتماد در سال ۲۰۱۱ (اوایل دوره اول آقای احمدی نژاد) در بالاترین حد، یعنی ۸۰ درصد بوده است و در سال ۲۰۲۰ با کاهش قابل توجهی به ۵۰ درصد رسید. دوره اول آقای روحانی اعتماد افزایشی بود (حداکثر ۷۵ درصد) و دوره دوم اعتماد کاهش شد (حداقل ۵۰ درصد) و سپس با شروع دوره آیت الله رئیسی، اعتماد رو به افزایش رفته است.

- طبق پیمایش ملی «سنجش وضعیت سرمایه اجتماع در بین مردم ایران» سال ۱۴۰۰، نمره اعتماد به اعضای هیئت دولت به نسبت سایر اقشار، کمتر و با میانگین ۲.۱۵ بود (حداقل ۱ و حداکثر ۵).



۴ پیوست اعتماد:

هرچند تجربه ناموفق پیوست نگاری فرهنگی در طرح‌های ملی پیش روی ماست، اما مفهوم کلی بررسی تبعات اعتماد از ادای طرح‌ها و سیاست‌های اصلی دولت، البته همراه با آسیب‌شناسی تجارب نسبتاً ناموفق قبلی، همچنان قابل توصیه می‌نماید.

۵ شفافیت اعتمادزا:

حق‌المقدور انتشار عمومی یافته‌های غیرمحرمانه ناظر به وضعیت اعتماد مردم به دولت و اشتراک آن با محققین و پژوهشگران این عرصه، می‌تواند زمینه‌ساز گفتگوی نخبگانی پیرامون آن گردد.

● دولت از منظر «شفافیت» و «پاسخگویی» فاقد نمره قبولی ارزیابی شده است.

● علی‌رغم ارزیابی نسبتاً خوب مردم از سطح «مدیریت بحران» در دولت، اعتماد مردم به «کارایی» و بهره‌وری فعالیت و در مرتبه بعدی سطح اتقان «تخصصی» تصمیمات دولت، نگران‌کننده است.

پیشنهادها و توصیه‌های کلی:

نظر به تشکیل قریب الوقوع دولت چهاردهم، پیشنهادها و توصیه‌های زیر ناظر به یافته‌های کلیدی پیمایش ۱۴۰۲ مبتنی بر شاخص PTI اندیشکده حکمرانی شریف و با هدف ارتقای وضعیت اعتماد به دولت در کشور قابل‌بیان به نظر می‌رسند:

۱ تشکیل رصدخانه اعتماد دولت:

تعیین مرکز مسئولیت معین و متولی مشخص جهت تمرکز بر مأموریت‌سنجش و ارتقای اعتماد به دولت در مرکزیت دولت اصلی‌ترین توصیه‌نهادی به دولت جدید است.

۲ اعتمادسنجی سیاستی:

سنجش مکرر و طولی اعتماد به دولت و نهادها و اشخاص و حتی سیاست‌های اصلی دولت و رصد دائمی وضعیت اعتماد بر اساس شاخص‌های پیچیده‌تر و چندوجهی نظیر شاخص PTI اندیشکده حکمرانی شریف و سنجش تغییرات مقایسه‌ای آن توسط نهاد رصدخانه اصلی‌ترین کارویژه مرکز مسئولیت اعتماد در دولت است.

۳ راهبرد اعتمادزایی:

نتایج سنجش دقیق و طولی اعتماد باید با سیاست‌های متمرکز اعتمادزایی و تغییر رویکرد عملیاتی مرکزیت دولت همراه شود. در این بین اتخاذ راهبردهای رفتاری و روانشناسی اجتماعی جهت ترمیم و ارتقای اعتماد به دولت و سنجش اثرات آن‌ها و بازخوردهای متناسب از ضروریات این رویکرد عملگرایانه است.



نظام ملی تنظیم‌گری؛

سیاست تحول‌نهادی حکمرانی دولت چهاردهم

امیرحسین قلندری | مهدی میرزائی

پژوهشگران گروه تنظیم‌گری اندیشکده حکمرانی شریف

امنیت و سلامت خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی، از شکل‌گیری انحصار، تضییع منافع عمومی و ممانعت از عملکرد مطلوب بخش خصوصی توسط مداخلات دولتی و حاکمیتی، جلوگیری می‌کنند. به عبارتی، در دنیای کنونی، مهمترین ابزار حاکمیت برای اعمال حکمرانی در بخش‌های عمده‌ای از جامعه که بخش خصوصی متصدی آن است، تنظیم‌گری است.

در همین راستا و از نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم میلادی تا به امروز، ایده‌ی «دولت تنظیم‌گر» در سراسر جهان به‌طور گسترده‌ای رواج پیدا کرده و تحولات و اصلاحات مختلفی را نیز تجربه کرده است. در ایران نیز با چند سال تأخیر و با ایجاد و گسترش نهادهای تنظیم‌گر، نشانه‌هایی از تحول در بخش عمومی به سمت شکل خاصی از دولت تنظیم‌گر قابل مشاهده است. با این وجود، در سال‌های اخیر، نهادهای تنظیم‌گر نتوانسته‌اند آنچنان که باید از پس انتظارات برآمده و پیشرفت‌های محسوس‌ی رادر نظام حکمرانی کشور رقم بزنند. از مهم‌ترین دلایل عدم توفیق ویژه نهادهای تنظیم‌گر، عملکرد انفرادی و جزیره‌ای این نهادها و در نتیجه فاصله گرفتن‌شان از تأثیرگذاری عمیق بر بازار و نظام حکمرانی است؛ با وجود ابلاغ سیاست‌های خصوصی‌سازی، کوچک‌شدن اندازه دولت و واگذاری وظایف ارائه کالا و خدمات به بخش خصوصی، در کنار تفویض اختیارات تنظیم‌گری به نهادهای مستقل و نیمه‌مستقل، به‌هیچ‌وجه یک انتقال آسان و ساده نیست و با یک مقاومت شدید سیاسی و بوروکراتیک مواجه است که مانع از توفیق انفرادی تنظیم‌گران شده است.

نظام ملی تنظیم‌گری: مفاهیم و اجزا

عدم موفقیت نهادهای تنظیم‌گر به‌صورت انفرادی، سبب شکل‌گیری ایده‌ای متأخر شده است که معتقد است تحقق اهداف و کارکردهای تنظیم‌گری و سپس نیل به دولت تنظیم‌گر و حکمرانی تنظیم‌گرانه، از طریق اتخاذ رویکردهای نظام‌مند و زیست‌بومی که در علوم حکمرانی نیز مورد توجه اندیشمندان و حکمرانان بوده است (و نمونه‌هایی نظیر نظام حکمرانی، نظام سیاسی، نظام اداری، نظام نوآوری و... دارد) برآورده خواهد شد؛ به این معنا که «نظام ملی تنظیم‌گری» به

نام‌گذاری سال ۱۴۰۳ با عنوان «جهش تولید با مشارکت مردم» رامی‌توان در مسیری یکی از راهبردهای اصلی جمهوری اسلامی در حرکت به سمت «اقتصاد مردمی» تعبیر کرد. هرچند در نسبت مستقیم بین خصوصی‌سازی و راهبرد مردمی‌سازی اقتصاد، اجماع نظر وجود ندارد، با این وجود سال ۱۳۸۴ و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، یکی از نقاط عطف روند «دولتی‌زدایی» در اقتصاد ایران محسوب می‌شود که طی آن واگذاری بسیاری از امور تحت تصدی دولت به فعالین بخش خصوصی مورد تأکید واقع شده است.

با نگاهی به گذشته و ارزیابی میزان تحقق اهداف ناشی از اتخاذ رویکرد خصوصی‌سازی اقتصاد، تجربه‌های متفاوتی در این امر مشاهده شده است؛ در مواردی مداخلات بیش از حد دولتی و حاکمیتی مانع از عملکرد مطلوب بخش خصوصی شده است و در مواردی نیز واگذاری‌های انجام شده به بخش خصوصی، ایجاد انحصار و تضییع منافع عمومی را در پی داشته است. با بررسی دلایل عدم توفیق نسبی فرایندهای خصوصی‌سازی، عدم ارتباط و تعامل معنادار دولت و بخش خصوصی و «ناهم‌راستایی» منافع بخش خصوصی با منافع عمومی جامعه مورد توجه برخی کارشناسان قرار گرفته است؛ واقعیتی که از منظر نهادی به توصیه سیاستی استقرار «نظام ملی تنظیم‌گری» در کشور منجر شده است که در ادامه به تشریح آن پرداخته خواهد شد.

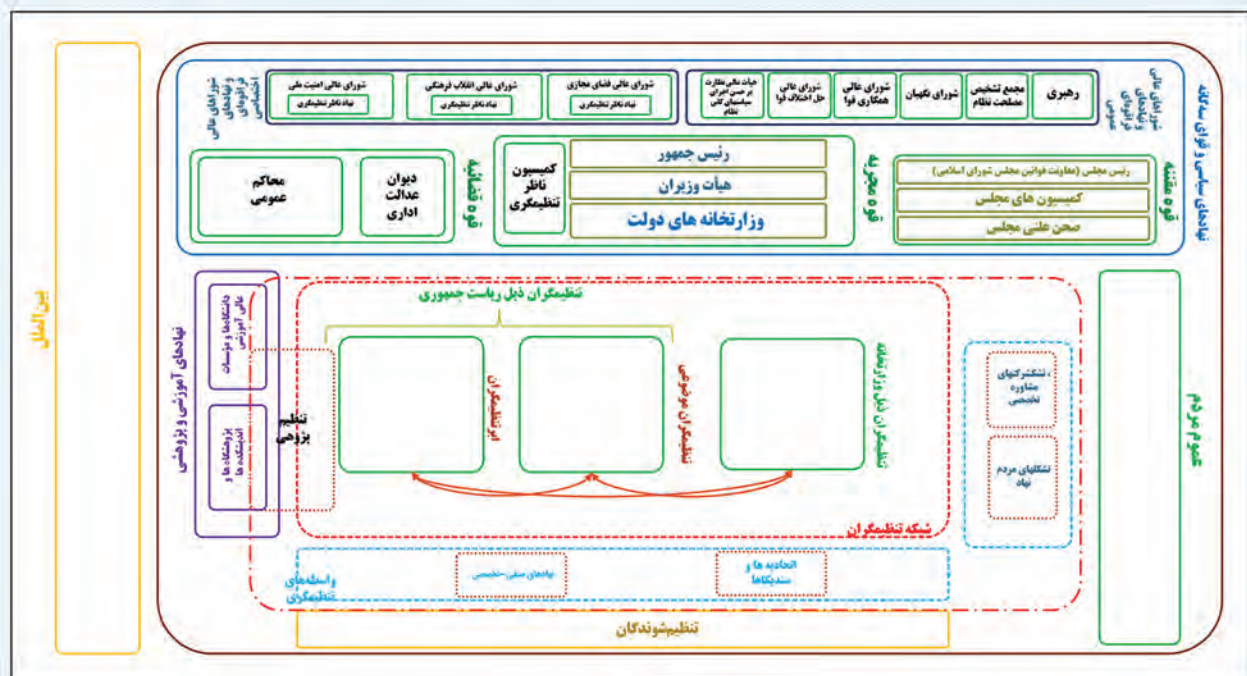
تنظیم‌گران: نهادهایی با کارکردهای میانجی‌گرایانه

در یک توصیف مناسب، نهادهای تنظیم‌گر رامی‌توان «داور» بازارها قلمداد کرد؛ تنظیم‌گران در یک محیط پیچیده فعالیت می‌کنند و ارتباط میان مقامات دولتی، بخش خصوصی و کاربران نهایی محسوب می‌شوند و می‌بایست به‌عنوان داور، خواسته‌ها و نیازهای اغلب متعارض باز یگران مختلف را از طریق اعمال حکمرانی خوب، متعادل کنند. به بیانی دیگر، نهادهای تنظیم‌گر با «هم‌راستاسازی» اقدامات بخش خصوصی با منافع عمومی و سیاست‌های حاکمیت و در نتیجه حصول اطمینان از کیفیت، امنیت و سلامت خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی، از شکل‌گیری انحصار، تضییع منافع عمومی و سیاست‌های حاکمیت و در نتیجه حصول اطمینان از کیفیت،



حداقل پنج دسته‌ی «نهادهای تنظیم‌گر»^۲، «نهادهای ناظر تنظیم‌گری»^۳، «واسطه‌های تنظیم‌گری»^۴، «شبکه‌های تنظیم‌گری»^۵ و در نهایت «نهادهای سیاست‌پژوهی و توانمندسازی»^۶ را می‌توان در طول تاریخ تنظیم‌گری به‌عنوان ساختارهای اصلی و اجزای این نظام شناسایی کرد. ارتباط ساختارها و اجزاء اصلی نظام تنظیم‌گری با سایر ارکان نظام کلان حکمرانی، تعیین‌کننده وضعیت نظام تنظیم‌گری و ضامن اثربخشی و کارایی این نظام است. به‌طور مثال، نوع رابطه‌ای که قوای قضاییه و مقننه با نهادهای تنظیم‌گر دارند، نشان‌دهنده الگوهای مختلف تنظیم‌گری در یک نظام است؛ به‌نحوی که در تمام نظام‌های حقوقی برخی از اختیارات و اقتدارات نسبت به نهادهای تنظیم‌گر در اختیار این قوا قرار دارد. در شکل ۱، نمایی از اجزای نظام ملی تنظیم‌گری قابل مشاهده است.

مثابه یک زیست‌بوم، جایگزین اقدامات انفرادی تنظیم‌گران شده و سبب خارج شدن آن‌ها از «انزوای نهادی» شود؛ نظامی که پیاده‌سازی آن، نیازمند حلقه‌های مکملی است تا ارتباط میان تنظیم‌گران با یکدیگر و با نهادهای مختلف دولتی و خصوصی که به ایفای نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات می‌پردازند، برقرار کرده و یک روح یکپارچه و نظام‌مند در میان آن‌ها به وجود آورد. در واقع، ایده نظام ملی تنظیم‌گری بر این پایه شکل گرفته است که چیدمانی منظم و هدفمند از نهادهای تنظیم‌گر، نهادهای مرتبط با تنظیم‌گری و نیز مجموعه‌ی ارتباطات آن‌ها با سایر اجزای نظام حکمرانی مورد نیاز است که با یکدیگر بخش مهمی از نظام حکمرانی ملی را تشکیل داده و با عنوان «نظام تنظیم‌گری»^۱، کارکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه را تحقق می‌بخشند. مطالعاتی که در اندیشه‌ساز حکمرانی شریف در خصوص نظام تنظیم‌گری و اجزای آن صورت پذیرفته است نشان می‌دهد که



شکل ۱: اجزای نظام ملی تنظیم‌گری

سیاستی این یادداشت به دولت مردان چهاردهم است.

۲ استقلال و بی‌طرفی

شاید مهم‌ترین شاخص نهادی تنظیم‌گران را بتوان استقلال نسبی این نهاد از مداخلات ذی‌ربطان آن، به‌ویژه دولت، صنعت و جامعه دانست. نهاد تنظیم‌گر به دلیل افزایش تعهد معتبر^۴ برای بخش خصوصی، عبور از کوتاه‌مدت‌گرایی دموکراتیک^۵ و افزایش ثبات و کارایی، بهتر است علی‌رغم فعالیت در چارچوب سیاست‌های کلی دولت و حاکمیت، استقلال نسبی در ابعاد ساختاری، نیروی انسانی و مالی از دولت و صنعت و گروه‌های فشار اجتماعی داشته باشد تا از مداخلات سیاسی ناروا از طرف دولت و تأثیرات نابخشودنی صنعت دور باشد. از این رو، اقداماتی شبیه موارد ذیل برای این مسئله مطرح می‌گردد:

- وجود حکم قانونی که نهاد تنظیم‌گر بر اساس آن تأسیس و به رسمیت شناخته شود
- تصریح به اهداف، نقش‌ها و کارکردهای تنظیم‌گر در قانون تشکیل این نهاد
- سازوکارهای استقلال نسبی در عزل و نصب مدیران تنظیم‌گر
- تنوع و ثبات نسبی سبب بودجه‌ی تنظیم‌گر با ترکیب متنوعی از مالیات، بودجه‌ی عمومی، جریمه‌ها و درآمدهای خود تنظیم‌گر

۳ ابزارهای تنظیم‌گری

یکی از مشکلات مهم تنظیم‌گران در ایران، عدم تجهیز به ابزارهای متنوع و اقتدار لازم برای پیش برد اهداف خود است؛ از این رو پیشنهاد می‌شود در طراحی‌های قانونی و نهادی، بسته‌ای از ابزارهای اقتصادی، حقوقی، اجتماعی و فنی متناسب برای نهادهای تنظیم‌گر نظیر اختیار مقررات‌گذاری، صدور مجوز، صدور گواهینامه فنی، استانداردگذاری، جریمه، اعتبارات مالیاتی و گمرکی، تسهیلات پولی و ارزی، مرجعیت حل اختلافات و تعارضات و ابزارهای رسانه‌ای و فرهنگی تعبیه شود که تفصیل آن در گزارشات منتشر شده اندیشکده حکمرانی شریف قابل مشاهده است.

پیشنهادات سیاستی جهت استقرار نظام ملی تنظیم‌گری

استقرار نظام ملی تنظیم‌گری در کشور، پیش از همه نیازمند «اراده سیاسی و راهبرد سیاستی» دولت مستقر است که ریشه در فلسفه سیاسی دولت و به‌ویژه رویکرد اقتصادی آن دارد. با فرض وجود چنین اراده‌ای، تحقق این راهبرد نیازمند اقتضائات و اقدامات مختلفی است که به صورت خلاصه موارد زیر در ۳ محور الزامات ساختاری نهادهای تنظیم‌گر، ارتباط نهادهای تنظیم‌گر با یکدیگر و ارتباط نهادهای تنظیم‌گر با سایر اجزای نظام حکمرانی، پیشنهاد می‌گردد:

الف) سلامت تنظیم‌گران:

الزامات ساختاری نهادهای تنظیم‌گر

تنظیم‌گران به دلیل ماهیت‌های تخصصی و رویکردهای میانجی‌گرایانه میان بخش خصوصی و دولتی، مستلزم رعایت برخی پیش‌شرط‌ها و الزامات نهادی هستند. بسیاری از پژوهشگران این حوزه استدلال کرده‌اند که اگر ساختار نهادی و قانونی نهاد تنظیم‌گر به نحوی کارآمد طراحی شده باشد، احتمال اینکه این نهاد بتواند سیاست‌های تنظیمی بهتری را تدوین نموده و قدرت اعمال و نظارت بر این سیاست‌ها را داشته باشد، بیشتر می‌گردد. از این جهت، پیشنهاد می‌شود سنج‌های نهادی قابل مقایسه‌ای همچون «شاخص سلامت نهادی تنظیم‌گر»^۱ (RHI) (توسعه داده شده در اندیشکده حکمرانی شریف) تحت عنوان قاعده‌ای کلی برای تنظیم‌گران تعیین و ابلاغ گردد. در ادامه برخی از پیشنهادات مربوط به شاخص‌های نهادی تنظیم‌گر مطرح می‌گردد.

۱ تنوع تنظیم‌گران

رویکرد نظام ملی تنظیم‌گری، طیف متنوعی از نهادهای تنظیم‌گر را به صورت بالقوه در مرکزیت خود جایابی می‌کند. از منظر کارکردی، تنظیم‌گران بخشی^۲ و موضوعی^۳؛ از منظر سطوح و دامنه تنظیمی، نهادهای ملی/بین/فرابخشی، بخشی و محلی؛ از منظر میزان استقلال، نهادهای مستقل حقوقی، نهادهای شبه مستقل دستگامی، و تنظیم‌گران اداری می‌توانند در قلب نظام تنظیم‌گری ایفای نقش کنند. تدقیق حقوقی- اداری این گونه‌شناسی نهادی و تعیین الزامات هر یک، از جمله اولین توصیه‌های



صنفتی تنظیم‌گران است. در کشور ما، برای نخستین بار در اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۲، به میزبانی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و محوریت اندیشکده حکمرانی شریف و با حضور نمایندگانی از مهم‌ترین تنظیم‌گران کشور، «شبکه‌ی تنظیم‌گران ایران» نیز تأسیس گردید. انتظار می‌رود دولت آینده، با حمایت از این شبکه تازه تأسیس، در جهت اعتلای آن و کمک به پیاده‌سازی حداکثری اهداف و کارکردهای مدنظر شبکه گام بردارد.

■ ج) حکمرانی تنظیم‌گرانه:

■ نهادهای تنظیم‌گر و ارکان نظام حکمرانی

۱ لزوم عبور از چالش تفکیک قوا:

ساختار خاص نهادهای تنظیم‌گر^۸ که محل اجتماع سه کارویژه‌ی مقرره‌گذاری، قضاوت و اجرا است و همزمان بخش‌هایی از صلاحیت‌های هر سه قوه را داراست، همواره با چالش حقوقی رویکردهای متصلب و کلاسیک تفکیک قوای افراطی مواجه می‌شود. همان‌طور که در برخی از کشورهای پیشرو در تنظیم‌گری، چالش تفکیک قوای تمهیداتی نظیر صدور قوانین خاص و یا متمم و تفسیرهایی بر قوانین اساسی مرتفع شده است؛ در فضای حقوقی کشور ما نیز قابلیت عبور از این چالش با استمداد از ظرفیت‌های حقوقی موجود قابل‌تصور است.

توصیه سیاستی این نوشتار به دولت چهاردهم، استفاده از سازوکارهایی نظیر ظرفیت تفسیری شورای نگهبان از قانون اساسی، ظرفیت تقنینی مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون جامع تنظیم‌گری و اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و ظرفیت مجمع تشخیص در سیاست‌گذاری متناسب و یا مداخله در مسیر حل معضلات نظام با تصویب اساسنامه دائمی نهادهای تنظیم‌گر جهت حل این مانع در نظام سنتی حقوق اساسی کشور و زمینه‌سازی استقرار نظام تنظیم‌گری به عنوان جزو مهمی از نظام حکمرانی کشور است.

۲ تأسیس نهاد ناظر تنظیم‌گری^۹:

متعاقب تحولات جدید عرصه حکمرانی و پدیدآیی کارویژه‌ی تنظیم‌گری در نظامات حکمرانی، عملاً خلأ ساختاری وجود

۴ مکانیسم‌های مصون‌سازی و تضمین عدم تعارض منافع تنظیم‌گران

رویه‌های قانونی و طراحی‌های نهادی باید الزامات اختصاصی تنظیم‌گران در تضمین امنیت حرفه‌ای، مصون‌سازی نهادی، ثبات جایگاهی و تضمین عدم تعارض منافع و کژکارکردی‌هایی همچون سازوکار در ب‌های چرخان^۶ در تنظیم‌گران را به‌طور ویژه مورد ملاحظه قرار دهند.

۵ الزامات اداری و بوروکراتیک تنظیم‌گر

تمایز کارکرد و ویژگی‌های فعالیت سازمان تنظیم‌گر در جایگاه نقطه تماس با بخش خصوصی، ضرورت «شناسایی نهادی» آن‌ها به‌عنوان ساختاری متمایز در نظام اداری کشور است؛ ساختاری که الزامات اداری، حقوقی و انسانی خاصی نظیر استقلال نسبی فرایندهای اداری، رویه‌های استخدامی، نظام ارتقا و پاداش و شاخصه‌های فنی و رفتاری را در پی دارد که می‌بایست در مقررات استخدامی و اداری این نهادها در نظر گرفته شوند. هم‌ین‌طور از منظر حقوقی، نهادهای تنظیم‌گر نیازمند دست‌بازتری جهت بهره‌مندی از خدمات نهادهای واسطه تنظیم‌گری مثل دانشکده‌ها، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌ها با هدف تحقق سازوکارهای خود/هم تنظیم‌گری^۷ هستند.

■ ب) شبکه تنظیم‌گران:

■ ارتباط بین نهادهای تنظیم‌گر

تکثر تعداد تنظیم‌گرانی با ریشه‌های شکل‌گیری متفاوت، در کنار همپوشانی و همگرایی موضوعات تنظیم‌گری، منتج به آن شده است که برخی از کارکردهای تنظیم‌گری این نهادها در شرایط انفرادی به نحو مطلوبی محقق نشود. در این شرایط، تنظیم‌گران جهت ایفای نقش اثر بخش در تحقق منافع عمومی، باید تعاملات سازنده با یکدیگر داشته باشند، همکاری و هماهنگی خود را در تصمیمات ارتقاء دهند، دانش و اطلاعات تنظیم‌گری را با یکدیگر به اشتراک بگذارند، هویت حرفه‌ای مشترکی برای غلبه بر چالش‌های مشترک ایجاد کنند و تداخل، تعارض و آربیتراژهای تنظیم‌گری را کاهش دهند. از این رو، برای نیل به موارد مذکور و رفع انسداد ایفای نقش تنظیم‌گران، یکی از پیشنهادات سیاستی رایج در نظام‌های حکمرانی مدرن تأسیس شبکه‌های غیر بوروکراتیک تنظیم‌گران یا نوعی از انجمن‌های حرفه‌ای و



حکمرانی، کارکرد قضایی تنظیم‌گران به رسمیت شناخته می‌شود و نهادهای تنظیم‌گر به عنوان «مکمل ظرفیت نظام قضایی» و یک پاسخ سیاستی-نهادی به تخلفات حرفه‌ای قلمداد می‌گردند.

در کشور ما تا جایابی نقش شبه قضایی تنظیم‌گران در نظام حقوقی، فاصله زیادی هست. دولت چهاردهم می‌تواند در تعاملی نزدیک با دستگاه قضایی و تنظیم لوائحی در صورت نیاز، برخی چالش‌های فعلی نظیر ورود محتوایی برخی نهادهای قضایی نظیر دیوان عدالت اداری در تصمیمات تنظیم‌گران را در محدوده نظارت‌های شکلی و رویه‌ای ساماندهی کند و مانع بلااثر شدن احکام تنظیم‌گران و از «خنثی بودگی سیاستی» این نهادها شود. همین‌طور با ساز و کارهایی شبیه ایجاد شعب تخصصی در دیوان عدالت اداری، رویه بازنگری و اعتراض به احکام تخصصی این نهادها را تعیین کند.

۵ تقنین تنظیمی^{۱۰}:

وجود مقررات‌گذاری^{۱۱} در مرکزیت بسته ابزارهای تنظیم‌گری، محل اصلی مناقشه حقوقی مجالس با تنظیم‌گران است. حتی با فرض عبور از دیوار بلند تفکیک قوا، جایابی مقررات مصوب تنظیم‌گران در هرم حقوقی کشور و نسبت و تقدم و تأخر آن با سایر انواع اسناد حقوقی، موضوع مهمی است که باید در دستور کار دولت تنظیم‌گر قرار بگیرد. علاوه بر آن، تعریف نقاط تماس و حوزه‌های مداخله پارلمان به عنوان مرکزیت مشروع قانون‌گذاری در فرآیندها و نهادهای تنظیمی هم نیازمند تدقیق حقوقی و تعیین تکلیف نهادی است. بدیهی است بسترسازی حقوقی مشروعیت مقررات تنظیمی هم نیازمند همراهی پارلمان در تصویب قانون/قوانین جامع/موضوعه متناظر است که در شکل‌بندی‌های متفاوتی قابلیت تحقق دارند.

جمع‌بندی

نوشتار حاضر معرفی اجمالی و مروری تیتروار بر اهم سیاست‌ها، راهبردها و اقدامات حقوقی و نهادی لازم برای استقرار و نهادینه سازی نظام ملی تنظیم‌گری در ساختار کلان حکمرانی کشور است. با این حال، بدون وجود یک اراده سیاسی و رویکرد کلان حکمرانی در مرکزیت دولت، استقرار چنین نظام تنظیمی سازگار و

نهادی مکمل جهت نظارت و اعمال سیاست‌های حاکمیتی به تنظیم‌گران بخشی متبلور شد. کارکرد تنظیم‌گری تنظیم‌گران^{۱۲} بعدتر در نهادهای ناظر تنظیم‌گری جایابی و محقق شد. نهادهای ناظر تنظیم‌گری به عنوان نهادی اداری مسئول اصلی نظارت بر تنظیم‌گران در زمینه رعایت شاخص‌های نهادی و التزام مقرراتی به سیاست‌های رسمی شناخته می‌شوند که معمولاً در مرکز دولت استقرار یافته و اجرای سیاست‌های تنظیمی^{۱۳} حکومت را تضمین می‌کنند. از جمله مهم‌ترین کار ویژه‌های این نهادها حمایت از سیاست‌های تنظیمی دولت، هماهنگی^{۱۴}، کنترل کیفیت تنظیم‌گری^{۱۵} و ارزیابی اجرا و پیاده‌سازی آن سیاست‌ها است.

۳ تفویض تنظیمی^{۱۶} و واسطه‌های تنظیم‌گری^{۱۷}:

ماهیت دولتی و حاکمیتی تنظیم‌گری^{۱۸} به هیچ وجه به معنای انحصار آن صرفاً در نهاد‌های رسمی نیست. خاصیت تخصصی تنظیم‌گری و الزامات اجتماعی تحقق التزام به تنظیم‌گری^{۱۹}، استفاده از تنظیم‌گران حرفه‌ای و اجتماعی را ناگزیر می‌کند. بنابراین، ایجاد شبکه‌ای از واسطه‌های تنظیم‌گری به عنوان بازوهای ساختاری تنظیم‌گران رسمی، ضرورت نهادی غیرقابل اجتنابی می‌نماید. از منظر حقوق اداری و با هدف به کارگیری مطلوب از ظرفیت همه بازیگران زیست‌بوم تنظیم‌گری، نیاز است تا اختیار آزادانه برون‌سپاری و تفویض کارکردهای تنظیمی به این نهادها اعطا گردد تا با بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای واسطه تنظیم‌گری، امکان استفاده از مدل‌های خودتنظیم‌گری^{۲۰} و هم‌تنظیم‌گری^{۲۱} فراهم شود.

۴ قضا‌زدایی تنظیمی:

اگر ناکارایی‌ساز و کارهای قضایی در اواخر قرن نوزدهم در حل مسائل پویا و تخصصی صنایع و کسب و کارها را یکی از زمینه‌های تولد تنظیم‌گری نوین به عنوان ساز و کاری اجرایی، تخصصی، پیشینی و منعطف برای کنترل کژکارکردی‌های حرفه‌ای بدانیم، نوع روابط تنظیم‌گران و دستگاه قضایی موضوعی ذاتی و هم‌زاد تاریخ این حوزه محسوب می‌شود. تعیین اولویت مداخله، ساز و کار صدور حکم، راهکارهای بازنگری و اعتراض و شیوه ورود احتمالی و ارجاع به محاکم از جمله مواردی هستند که نیازمند توافق و تعیین تکلیف هستند. در نظامات نوین



¹⁰Regulator of Regulators

¹¹Regulatory Policy

¹²Co-ordination

¹³Quality Control of Regulatory

¹⁴Regulatory Delegation

¹⁵Regulatory Intermediaries

¹⁶Statutory Regulation

¹⁷Regulatory Compliance

¹⁸Self-Regulation

¹⁹Co-Regulation

²⁰Regulatory Legislation

²¹Rulemaking

جامعی ممکن نخواهد بود. از منظر حقوقی اما ابلاغ یک بسته سیاست‌های کلی (جهت تثبیت فرادولتی این سیاست و عبور از موانع حقوق اساسی) و تصویب قانون جامع متناظر (با هدف حداقلی تنقیح قوانین متعارض)، می‌تواند نقطه شروعی نمادین و بستر حقوقی مناسبی برای تحقق عملی آن اراده سیاسی و رویکرد سیاستی فراهم آورد.





دولت‌های دست‌بسته!

تحلیلی سیاسی بر پدیده فلج‌سیاستی و بسته‌موقت خروج از بن‌بست تصمیم‌گیری راهبردی در کشور

سید محمد صادق امامیان

عضو هیات علمی دانشگاه امیرکبیر و هم‌بنیان‌گذار اندیشکده حکمرانی شریف

حکمرانی چندسطحی: انقلاب نهادی-ساختاری

راهبردی‌ترین اقدام دولت چهاردهم، بازکردن غل‌وزنجیر از پاهای نحیف ماشین تصمیم‌گیری راهبردی کشور و عبور از این سیاه‌چاله اجرایی است. بدون «زیرساخت تصمیم و اجرا»، مترقی‌ترین سیاست‌ها و بلندپروازانه‌ترین راهبردها، در ابتدای مسیر مدفون خواهند شد و سیاه‌بلندی‌های خلف وعده‌های تحولی درازتر می‌شود. حل مبنایی این چالش، نیازمندیک «انقلاب نهادی» در ساختار حکمرانی کشور است که قبلاً توسط نگارنده در کلیدواژه «حکمرانی چندسطحی» خلاصه شده است. مفهومی که لیست بلندبالایی از اصلاحات نهادی و ساختاری را با مرکزیت دولت، شامل موارد زیر، در خود جاداده است:

۱. دولت-حاکمیت:

عبور از دعوای بر ساخته سیاسی انتصابی-انتخابی و تدقیق تعامل اجزای دولت با نهادهای حاکمیتی شامل مجمع تشخیص، شوراهای عالی فراقوه‌ای و نهادهای ذیل دفتر رهبری معظم انقلاب

۲. دولت-مجلس:

بازتعریف حدود و ثغور مداخلات مجلس در امور اجرایی ملی و محلی و اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری

۳. دولت-دستگاه قضا:

بازنگری در نقاط چالشی تعامل سلبی دولت و قوه قضاییه، به‌ویژه در حوزه سازمان بازرسی و دیوان عدالت‌اداری

مسئله چیست؟

در سال‌های اخیر، سیاه‌بلندی‌های بحران‌های اجرایی و توسعه‌ای کلان جمهوری اسلامی، تقریباً دست‌ناخورده و هزارچندگاهی بلندتر شده، از دولتی به دولت دیگر منتقل می‌شود. ساختار نهادی نظام حکمرانی کشور - به جز در موارد خاص امنیتی و نظامی مانند عملیات وعده صادق، آن هم به واسطه سازوکار کاملاً متفاوت تصمیم‌گیری - از نوعی «فلج‌سیاستی» مزمن رنج می‌برد (امامیان، ۱۴۰۲). حتی فرصت وفاق کم‌نظیر سیاسی (امامیان، ۱۴۰۰) حاصل از بلوغ شخصیتی و اخلاق سیاسی شهیدریسی (امامیان، ۱۴۰۳)، عملاً به واسطه عدم تبدیل شدن به اصلاحات نهادی حکمرانی، حتی در دولت خودایشان هم منجر به خروج از ریل بی‌تصمیمی سیاستی نشد (امامیان، ۲۰۱۴). هرچند در دولت جدید، تعادل سیاسی سه‌سال گذشته با تقریب خوبی بازنیافتنی می‌نماید، اما رویکرد همگراکننده سیاسی و شعار دولت وفاق رئیس‌جمهور محترم چهاردهم، امیدهای فراوانی برای زمینه‌سازی اصلاحات نهادی پیشنهادی برانگیخته است.

علت‌یابی مسئله:

مجموعه‌ای از مکتوبات قبلی، ریشه‌یابی نسبتاً مبسوطی از علل نهادی پدیده فلج‌سیاستی را ارائه کرده‌اند. نظر به اصل رعایت اختصار، این نوشتار فقط به عناوین این عوامل و ارجاعات مرتبط بسنده می‌کند:

۱. تداخل، تعارض و قفل‌شدگی نهادی و اغتشاش سیاست/قانون‌گذاری (امامیان، ۲۰۱۴)
۲. «تورم نظارتی در برابر نحافت اجرایی» و مرگ تهور سیاستی (امامیان، ۲۰۱۴)
۳. «امنیتی‌سازی» و «خلعید تخصصی» ماشین اجرا در کشور (امامیان، ۲۰۱۴)
۴. ناساخت‌یافتگی سیاسی و ضعف حمایت‌های حزبی-تشکیلاتی (امامیان، ۲۰۱۴)
۵. زمین‌گیری ماشین سیاست‌سازی و دوگانه‌پوپولیسم و بروکراسی (امامیان، ۲۰۱۴)
۶. حکمرانی چندلایه کنترل‌سیاستی (امامیان، ۲۰۱۴)



۱۰. دولت و اطلاعات ملی:

تحقق دولت داده-پایه با اجرای نظام حکمرانی بر/با داده‌های بزرگ ملی

۴. مرکزیت دولت:

بازطراحی ساختار نهاد ریاست جمهوری، دفتر هیأت دولت، شوراها و کمیسیون‌های آن و مراکز وابسته

۱۱. دولت و فناوری:

تمرکز بر به‌کارگیری فناوری‌های حکمرانی (GovTech) و تنظیم‌گری (RegTech) با حمایت از شرکت‌های دانش بنیان فناوری‌های بخش عمومی

۵. دولت و مدیران سیاسی

تربیت، توانمندسازی و حمایت از هزاران «مدیر و مشاور سیاسی» دولت با شناخت و وفاداری به اصول سیاسی/سیاستی دولت مستقر

اقدامات عاجل: چه باید کرد؟

اصلاحات نهادی، صدالبته، یک شبه اتفاق نمی‌افتند و در شرایطی در چرخه‌های خودتخریب‌کننده، عملاً غیرممکن می‌شوند و پایه عمر عملیاتی دولت‌ها (که به مراتب کوتاه‌تر از عمر سیاسی آن‌ها است) قد نمی‌دهند. مجموعه نوشتارهای قبلی، درصد ارائه بسته‌ای از پیشنهادات «موقتی» و «میان‌بر» بودند که نگاهی یکپارچه به آن‌ها در این مقطع زمانی به لایه راهبردی دولت چهاردهم قابل توصیه است.

۱. انتصاب مدیران «موقت و تام‌الاختیار» ابرپروژه‌های ملی حل بحران‌های بین/فرابخشی:

اعطای اختیارات اصل ۱۲۷ در قالب معاونان ویژه پروژه‌ای موقت رئیس جمهور

۲. پالایش/تعلیق نهادهای موازی و متداخل درون/فرا دولتی و تضمین انحصار و مرکزیت واحد تصمیم‌گیری:

پاسخگویی صرف به شخص رئیس دولت و جلسه سران سه قوه، معافیت از حضور در تمام کمیسیون‌های دولت و شوراها عالی، «اعطای اختیارات» بودجه‌ای و اداری مرتبط سازمان‌های برنامه و اداری-استخدامی به معاونین ویژه منتصب و یا «ادغام موقت» همزمان جایگاه معاون اول رئیس جمهور و ریاست سازمان برنامه

۶. دولت و نظام اداری:

بن بست شکتی در تحول نظام اداری در قالب اصلاح قانون خدمات کشوری بعد از قریب ۱۷ سال

۷. دولت، تنظیم‌گری و بخش خصوصی:

تکمیل خصوصی‌سازی، عبور از تله شرکت‌های شبه دولتی (خصوصی) و استقرار «نظام جامع تنظیم‌گری» به عنوان حلقه وصل و نهاد همراستا ساز منافع عمومی و خصوصی

۸. دولت و جامعه:

تشکیل شبکه نهادهای اجتماعی و تحقق راهبرد حلقه‌های میانی دولت و جامعه

۹. دولت و نخبگان:

ایجاد نظام مشاوره سیاستی ملی با نهادهای مستقل نخبگان دانشگاهی و حوزوی



منابع:

امامیان (۱۴۰۰)، ثبات و وفاق سیاسی و پنجره-فرصت تحقق نظام حکمرانی چندسطحی، روزنامه فرهیختگان- سوم بهمن ماه ۱۴۰۰

امامیان (۱۴۰۲، ۱)، چالش قفل‌شدگی و فلج سیاستی در حکمرانی جمهوری اسلامی ایران، وبسایت خبرآنلاین، ۲۵ تیرماه ۱۴۰۲

امامیان (۱۴۰۲، ۲)، دولت سیزدهم و سنت انباشت تعلل: «تعویق» عملیاتی درعین «تعمیق» راهبردی بحران‌های کشور، ۱۸ شهریور ۱۴۰۲، روزنامه فرهیختگان

امامیان (۱۴۰۲، ۳)، از «کنترل سیاسی» تا «تحول انقلابی»، لزوم پیرایش نهادی ساختارهای حکمرانی جمهوری اسلامی ایران، ۲۰ آبان ماه ۱۴۰۲، خبرگزاری ایرنا

امامیان (۱۴۰۲، ۴)، نظام نظارتی چندلایه: پیچیدگی نهادی، تعارض نظارتی و محافظه‌کاری اجرایی؛ چگونه محدودنوآوری‌های سیاستی در زیر چرخ‌های ماشین معظم نظارت خردمی شوند؟ امامیان (۱۴۰۳)، سیاست‌ورزی اخلاقی، سیاست‌گذاری اجماعی: میراث حکمرانی رییس‌جمهور فقید، خبرگزاری ایرنا، ۹ خرداد ۱۴۰۳

۳ کارسازی گارانتی‌های موقت و موضوعی نظارتی

تعیین مرجع انحصاری نظارتی بر معاونین ویژه رئیس‌جمهور (خلع‌ید موقت تمام‌ساز و کارهای نظارتی موازی) با ساز و کار توافقی مصوب شورای سران سه‌قوه

۴ تعیین نقطه تماس واحدا امنیتی

تعیین مرجع انحصاری اعلام ملاحظات و مداخلات امنیتی به معاونین ویژه رییس‌جمهور (خلع‌ید موقت تمام‌ساز و کارهای امنیتی موازی) با ساز و کار و حیطه وظایف توافقی مصوب شورای سران سه‌قوه

۵ شکل‌دهی فوری به شبکه مشاوره سیاستی

تعیین نهادهای «مشاور منتخب» هر ابرپروژه ملی از بین اندیشکده‌ها و نهادهای مشاوره سیاستی کشور

۶ تعیین مرکز مسئولیت انتخاب، ارزیابی، تربیت، توانمندسازی، حمایت و نگهداشت مدیران سیاسی

تشکیل واحد و مرکز مسئولیت ویژه مدیران سیاسی دولت چهاردهم در دفتر رئیس‌جمهور

علل موضوعه پدیده «فلج سیاستی» و نیز اجزای بسته موقت «خروج از بن‌بست تصمیم‌گیری» در نوشتارهای ارجاع داده شده به تفصیل شرح داده شده‌اند. در هر حال، اندیشکده حکمرانی شریف به‌عنوان یک نهاد مستقل سیاستی و غیرسیاسی، آرایه تفصیلی یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی خود به دولت منتخب را همواره بخشی از فلسفه وجودی خود می‌داند.



جنس جور مشاوره؛

تأمل سیاستی پیرامون ترکیب و تنوع یک بخش ضروری از تیم رئیس جمهور منتخب

رضاباقری پور

پژوهشگر گروه حکمرانی اندیشکده حکمرانی شریف

یک مشت پراز مشاور

در ادبیات نظام مشاوره سیاستی، یک رشته عمده پژوهش‌ها متوجه نوع‌شناسی و دسته‌بندی اقسام مشاوره و کارویژه‌های آن است. این نوع‌شناسی طبعاً حاصل مطالعه بر نظام‌های سیاسی مختلف بوده و تعینات آن در کشورهای مختلف قابل اشاره است. همین هم دلیل این نظر است که یک نوع‌شناسی از یک نظام سیاسی الزاماً در نظام سیاسی دیگر مصداق نداشته و یا اساساً نیازی به آن وجود نداشته باشد؛ اما به هر حال توجه به این مطالعات اگر حتی فایده‌ی ایجاد یک الگو برای پیاده‌سازی نعل به نعل یک پیکره خاص از نظام مشاوره‌ای نداشته باشد، می‌تواند انبساط ذهن و سرمشق‌گیری برای ارزیابی وضعیت فعلی را سبب شود. یکی از همین تقسیم‌بندی‌ها، مدل کنوتن است؛ او این ترکیب مشاوران را از مشاهده نظام سیاست‌گذاری ایرلند به دست آورد.

کنوتن چهار نقش از مشاوران سیاست‌را از یکدیگر تمایز داد. او در یک سمت بردار از حیث معنای ماهوی سیاسی شدن، کارکردهایی با عنوان «مشاوره سیاستی» و «راهبری» در نظر گرفت و در بردار دیگر نمودار خود، از حیث فرایند، کارکردهای «مدیریت» و «سیاسی» را معین کرد. حاصل تقاطع این کارکردها چهار نقش و موقعیت برای مشاوران سیاست‌شد. او این چهار نقش را «محافظ»، «هماهنگ‌کننده»، «مبارز» و «متخصص» نامید.

او تمایزات بین این چهار نقش را روشن ساخت که آن را به ایجاز چنین می‌توان نمایه کرد:

نقش	مشخصه	نوع‌تأثیر	نقش در سیاست‌گذاری	از حیث نوع ارتباط	از حیث سیاسی
متخصص	متخصص	تخصصی و کارشناسانه	دانش	فنی	منفعل
مبارز	پاسخگو	نفوذ و تسلط سیاسی	سیاست	سیاسی	فعال
هماهنگ‌کننده	عمومی	مدیریت	حل و فصل	هر دو	گوناگون
محافظ	عمومی / پاسخگو	تقابل	سیاست / منفعل	سیاسی	فعال

مطالعات نظام مشاوره سیاستی، منابع متعددی برای تهیه و تولید توصیه‌ها و پیشنهادها، سیاستی شناسایی می‌کند. سازمان‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، نهادهای عرصه عمومی و دانشگاهی و... همه در حال ایجاد توصیه‌هایی برای نظام تصمیم‌گیری هستند. این واحدهای ریز و درشت که از فرد گرفته تا نهادهای کلان را شامل می‌شود فضای تصمیم‌گیری را مانند هوادر برگرفته است. احزاب اندیشکده‌های حزبی دارند، اتاق‌های بازرگانی پژوهشکده‌های سیاستی ایجاد کرده‌اند، وزیران توسط پژوهشگاه‌های تابعه وزارتخانه خود تغذیه سیاستی می‌شوند و گروه‌های مختلف اجتماعی توسط اندیشکده‌های دانشگاهی صاحب پیشنهاد می‌گردند؛ این فضا، به واسطه همین موجودیت‌های کنشگر ریز و درشت و به خاطر تمام پیچیدگی‌هایی که در درون خود دارد، به خوبی واجد عنوان نظام یا همان سیستم است. آیا غیبت سازوبرگ مشاوره‌ای رئیس‌جمهور در این نظام عجیب نیست؟ چه موجودیتی‌هایی دست رئیس‌جمهور در مواجهه با مسائل متعدد را پر می‌کنند؟ حتی با احتساب چند نفر دیوان‌سالار یا سیاستمدار برجسته پیرامون رئیس‌جمهور به منظور پشتیبانی سیاستی و ارائه مشاوره، آیا در مقیاس ریاست‌جمهوری نمی‌توان این سازوبرگ را تحیف ارزیابی کرد؟

صورت مسئله فوق، همان موضوعی است که در یادداشتی با عنوان «گارد سیاستی آقای رئیس‌جمهور» که در ۲۷ بهمن ۱۴۰۱ در روزنامه ایران منتشر شده است، مورد بررسی قرار گرفت و ایده‌ای را برای تقویت توان تحلیل و اجرای قوای مجریه به صورت عام و دولت سیزدهم به صورت خاص طرح کرد. ایده‌ای که رئیس‌جمهور را به حیث دریافت اطلاعات و تحلیل‌های سیاستی تا حدودی وابسته و آسیب‌پذیر ارزیابی می‌کرد. او در معتمدانه‌ترین حالت ممکن وابسته به تحلیل‌های وزارتخانه یا نهادهای پژوهشی وابسته به اعضای کابینه خود است؛ حتی در این مطمئن‌ترین رابطه نیز هنوز شخص وزیر بین رئیس‌جمهور و نهاد تولیدکننده توصیه و مشاوره سیاستی، قرار دارد؛ همین نکته، تقدم تعهد به حیثیت رئیس‌جمهور نسبت به اهداف و خواسته‌های وزیر را مورد تردید قرار می‌دهد. در این یادداشت، ایده‌ی همان یادداشت متقدم، چند قدم بیشتر بسط داده می‌شود.



توصیه‌های سیاستی:

نظر به آسیب‌شناسی حاصل از تمرکز اندیشکده حکمرانی شریف بر تحلیل نظام مشاوره سیاستی در ایران و به‌ویژه مرکزیت دولت، توصیه اصیل این یادداشت تشکیل مرکز مسئولیت «مدیریت دانش و مشاوره سیاستی» در دفتر رئیس‌جمهور در قالب مشاور ویژه یا مرکز بررسی‌های استراتژیک است. شرط اعمال صحیح این کارکرد، وسعت نظر، رویکرد شبکه‌ای، و ارتباط مستقیم با محافل و نهادهای تولید طرح‌های سیاستی و خروج از جایگاه «دروازه‌بانی/بندی»^۱ و «انحصارگری مشاوره» است. ساختار مشاوره‌ای در نقش‌پلی بین‌پاستور و جامعه‌نخبگانی و نه قلعه‌ای نفوذناپذیر.

توصیه دوم ایفای نقش «مشاور سیاسی غیرسیاست‌زده» است. علی‌رغم برداشت قبلی نگارنده بر خصوصیت غالب غیرسیاسی مشاوره ایرانی، نشست در مرکزیت دولت الزام سیاسی‌شدگی مشاوره را گریزناپذیر می‌کند. در غیر این صورت، تجربه مشاوران عزلت‌نشین و تنزه طلب و البته بی‌تأثیر در تصمیمات و حتی گفتمان ریاست دولت خیلی زود تکرار خواهد شد. در عین حال بیم افتادن از سوی دیگر بام سیاست‌زدگی توصیه‌ها، احتمال محرومیت رئیس دولت از ایده‌های سیاستی پیچیده و فنی و افتادن در دام پوپولیسم یا توهمات سیاسی را در این جایگاه، بیش از موقعیت‌های تخصصی و بخشی دولت به همراه دارد.

به قصد اختصار به توصیه‌ای پایانی اکتفا می‌کنم و آن تمرکز نهاد مشاوره بر اولویت‌های محدود سیاستی رئیس‌جمهور، به جای بیش‌فعالی سیاستی و در عوض عبور از مرزهای صرف ایده‌پردازی به سوی «اجراپذیری»^۲ اجرایی و سیاسی سیاست‌های اصلی رئیس دولت است. تطور نقش از مشاور به دستیار ویژه در تحقق اولویت‌های سیاستی رئیس‌جمهور، صد البته بدون ورود به حیطه مدیریت اجرایی و با تمرکز بر نقش هماهنگ‌کنندگی و روایت‌سازی سیاسی از سیاست‌ها، جایگاه غیرقابل چشم‌پوشی و جایگزین‌ناپذیری را در اثرگذاری بر شخص اول دولت تضمین می‌کند.

همین تقسیم‌بندی چه آموزش‌هایی در دل خود دارد؟ اول اینکه تمهیدیک پشتوانه مشاوره‌ای، به‌احاله تکلیف به یک یا دو یا چند نفر صورت نمی‌پذیرد و دوم اینکه مشاوره در قامت نقش‌های متعدد ظاهر می‌شود؛ مشاوره فعالیتی بسیط نیست. شئون مختلفی برای این نقش وجود دارد.

این تقسیم‌بندی، فی‌البداهه تعینات خود در قامت ریاست جمهوری کشور را به ما نشان می‌دهد. صورت کلی دولت یازدهم و به‌خصوص در دور بعدی دولت اعتدال یعنی دولت دوازدهم این حس را منتقل می‌کند که این دولت از مشاوره سیاستی به نوعی از آن توجه ویژه داشت که در الگوی کنوتن با عنوان «مبارز» از آن یاد شده است. مرکز بررسی‌های استراتژیک و انسان‌رسانه‌هایی که از پایگاه همین مرکز در شبکه‌های اجتماعی فعالیت داشتند، بیشترین قرابت را با سنخ «مبارز» دارند. همین دولت یازدهم و دوازدهم البته در سنخ «هماهنگ‌کننده» با خللی جدی مواجه بود. ناهماهنگی و اختلافات درون دستگاهی دولت به سرعت عمومی می‌شد و تکرر بالا داشت.

این وضعیت به نحو تقریباً معکوس در دولت سیزدهم رخ داد. دولت سیزدهم بر ظرفیت «هماهنگ‌کننده» به همراه بهره‌هایی از سنخ «متخصص» تمرکز داشت. فضای کلی ستاد تحول دولت مردمی و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری عموماً حول همین کار ویژه‌ها قابل توضیح است. در عوض اما دولت و به‌خصوص رئیس دولت از آورده‌های «مشاوره مبارز» بی‌بهره بودند. دولت در منازعات گروه‌های قدرت در عرصه عمومی، به نفع خود گلا دیاتوری به میدان نمی‌فرستاد و مابه ازای عملکرد و کارنامه‌ی خود را آنچنان که باید در عرصه عمومی به دست نمی‌آورد.

شاید بتوان این تقسیم‌بندی را جرح و تعدیل کرد، اما تا همین جانی‌الگوی مناسبی برای ارزیابی دولت‌های مختلف در جمهوری اسلامی از ناحیه تمهید مشاوره سیاستی به خصوص برای شخص رئیس‌جمهور است. همچنین البته راهنمایی برای متصدیان آینده‌ی این کرسی است که ساز و برگ یکی از اجزای مهم و لازم برای مدیریت کشور را متوازن و هم‌سنگ فراهم کنند.





مدیران سیاسی، حلقه وصل سیاست و اداره؛

مدل شایستگی مدیران سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران

حدیثه ربیعی

مدیر گروه پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف

امروز، ضرورت وجود مدل جامع شایستگی مدیران سیاسی و ارزیابی عملکرد این دسته از مدیران و بررسی میزان موفقیت یا ناکامی آن‌ها در انجام وظایف محوله و تحقق اهداف، از مباحث کلیدی و چالش برانگیز در حوزه مدیریت و سیاست‌گذاری عمومی به‌شمار می‌آید و نقش بسیار مؤثری بر کیفیت حکمرانی، اعتماد سیاسی مردم به دولت و عملکرد نهادها دارد.

این امر به‌ویژه در کشوری مانند جمهوری اسلامی ایران، با ادعای تشکیل حکومت مبتنی بر اصول اسلامی و انقلابی، از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. بدون تردید، حکومت اسلامی برای دستیابی به آرمان‌های سعادت‌بخش انقلاب، به کارگزاری کارآمد، امین و توانمند نیاز دارد تا بتواند طعم شیرین زندگی در سایه نظام حکمرانی مطلوب را به همگان بچشاند و زمینه‌ی فراگیری تمدن بزرگ ایرانی-اسلامی را فراهم سازد.

با این حال، فقدان شاخص‌های معین و علمی برای ارزیابی شایستگی مدیران سیاسی در کشور، به یک چالش جدی تبدیل شده است. این خلأ سبب شده تا در موارد متعدد و دولت‌های مختلف، رؤسای جمهور اقدام به انتخاب افرادی برای مناصب کلیدی در کشور نمایند که یا در مرحله اول موفق به کسب رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی نشده‌اند یا پس از انتصاب به دلایل مختلفی از جمله ناکارآمدی، اتهامات، فسادها و پرونده‌های مالی، و در کل ناتوانی در تحقق اهداف دولت و نظام، استیضاح شده و یا به اشکال مختلف از جایگاه خود برکنار شده‌اند.

بر این اساس مروری بر عملکرد و ارزیابی مدیران سیاسی دولت‌های مختلف نمایانگر آن است که این مدیران بعضاً در سه‌گانه‌ی توجه به ابعاد سیاسی، توجه به ابعاد مدیریتی و بوروکراتیک و یا تمرکز بر ابعاد موضوعی و تخصصی صرفاً به یک طرف متمایل شده و نظام حکمرانی و اداره کشور را یار دام سیاست‌بازی‌های کوتاه‌بینانه و جناحی، یا محافظه‌کاری بوروکراتیک و یا نکته‌سنجی و ریزبینی تخصصی گرفتار ساخته‌اند. حتی در میان مدیران سیاسی توانمند، افرادی وجود داشته‌اند که از مهارت‌های ارتباطی و رسانه‌ای ضروری برای

مسئولان و دولتمردان باید خودشان را با ضوابط و شرایطی که متعلق به یک مسئول دولت اسلامی است، تطبیق دهند. یا چنان افرادی - اگر هستند - سرکار بیایند؛ یا اگر ناقصند، خودشان را به سمت کمال در آن جهت حرکت دهند و پیش ببرند.

بیانات مقام معظم رهبری در دیدار کارگزاران نظام
۱۳۷۹/۰۹/۱۲

در عرصه‌ی پرتلاطم حکمرانی، سه‌گروه مدیریتی با نقش‌های مختلف، سکان هدایت کشور را در دست می‌گیرند. مدیران حاکمیتی، فراتر از جریان‌های سیاسی روزمره، مسیر کلان و استراتژی یک نظام را ترسیم می‌کنند. مدیران سیاسی، در میدان پرچالش سیاست، همچون بازیگران ماهر صحنه‌ی قدرت، به پشتوانه‌ی آرای مردمی و به نمایندگی از جریان پیروز سیاسی خود، تصمیمات کلیدی را اتخاذ کرده، افکار عمومی را شکل داده و در برابر رأی‌دهندگان خود مستلزم پاسخگویی هستند. مدیران حرفه‌ای نیز (بوروکرات و تکنوکرات)، با تکیه بر تخصص و تجربه، ماشین اجرایی دولت را روان و کارآمد نگه می‌دارند. این سه لایه‌ی مدیریتی، در تعامل پیچیده و گاه پرتنش با یکدیگر، ساختار حکمرانی را شکل داده و سرنوشت ملت را رقم می‌زنند.

با این حال، با وجود اهمیت بی‌بدیل مدیران در نظام حکمرانی کشور و هدایت ماشین سیاست و قدر متیقن ۳۵۰۰ مدیر سیاسی در هر دولت، تاکنون نه تعریفی جامع و نه شاخص‌های مشخصی برای شایستگی مدیران حاکمیتی و سیاسی تدوین نشده است. اکنون، با تشکیل دولت چهاردهم و با توجه به اختیارات رئیس جمهور در انتصاب مدیرانی که بر اساس ویژگی‌های منکوره، می‌توان آنان را مدیران سیاسی نامید، تدوین شاخص‌های شایستگی برای این مدیران و ارزیابی آن‌ها بر اساس این شاخص‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

صلاحیت و شایستگی مدیران سیاسی، مجموعه‌ای از ویژگی‌ها، توانمندی‌ها، دانش، مهارت‌ها و رفتارهای لازم برای انجام موفقیت‌آمیز وظایف و مسئولیت‌های محوله در عرصه مدیریت سیاسی است. این شایستگی‌ها شامل ابعاد مختلفی از جمله شایستگی‌های دانشی و مهارت‌محور در حوزه‌های فردی، مدیریتی، سیاسی و اخلاقی می‌شود.



● منافع اجتماعی:

انتصاب مدیران ناشایست نقش مستقیمی در ناامیدی، بی‌تفاوتی و حتی اعتراضات اجتماعی دارد. به‌کارگیری مدل شایستگی، به مردم نشان خواهد داد که دولت چهاردهم، دولتی حرفه‌ای است و نظرات مردم در خصوص کیفیت و عملکرد مدیران سیاسی به‌واقع برای دولت اهمیت دارد.

ایده‌ی پیشنهادی: مدل شایستگی مدیران سیاسی (PECI)¹

مدل شایستگی مدیران سیاسی (PECI)، حاصل انجام پژوهشی متمرکز در اندیشکده حکمرانی شریف با محوریت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است که با مطالعه و بررسی دقیق بر روی الگوهای موجود شایستگی در نظام‌های سیاسی مختلف، منابع مختص نظام جمهوری اسلامی ایران، جلسات متعدد و متمرکز و مصاحبه عمیق با فعالین سیاسی کشور و کارشناسان این حوزه تدوین شده و علاوه بر شاخص‌های فردی، مدیریتی و تخصصی، مجموعه سنجه‌های سیاسی، رسانه‌ای و بین‌المللی را هم برای مدیران سیاسی کشور ضروری می‌داند. این مدل در قالب هفت شاخص کلیدی: (۱) الزامات اخلاقی-فردی، (۲) الزامات ارزشی، حقوقی، مالی و امنیتی، (۳) مهارت‌های ارتباطی، (۴) تجربه و وجهه بین‌المللی، (۵) دانش و مهارت‌های سیاسی (۶) دانش و توان مدیریت عمومی (۷) مهارت‌های تخصصی (حوزه‌ای)، طراحی و ایجاد گردیده است. هر یک از این شاخص‌ها شامل زیرمؤلفه‌های مختلف قابل سنجش و ارائه بوده که در قالب گزارش سیاستی «مدیران سیاسی و کیفیت حکمرانی» به‌طور مبسوط ارائه شده است. با این حال توضیحات مقدماتی در خصوص این شاخص‌ها به‌قرار زیر است:

۱ الزامات اخلاقی-فردی:

ویژگی‌های شخصیتی و اخلاقی یک مدیر سیاسی، از جمله سلامت جسمی و روانی، هوش و خلاقیت، صداقت و مسئولیت‌پذیری، تفکر انتقادی و قدرت تصمیم‌گیری، جسارت و پیش‌بینی، نقدپذیری و تعادل و انعطاف شخصیتی، از اولین عوامل تعیین‌کننده شایستگی‌های یک حکمران سیاسی هستند.

تعامل سازنده با مردم و رسانه‌هایی بهره‌برده‌اند. همچنین شاهد حضور مدیرانی بوده‌ایم که فاقد نگاه‌ها و تجربیات بین‌المللی بوده و فرصت حضور، تعامل و نقش‌آفرینی در سطح جهانی را از کشور سلب نموده‌اند. اموری که البته حامل پیامدهای بسیار برای نظام حکمرانی کشور، دولت‌ها و مردم بوده است.

در آستانه تشکیل دولت جدید، فرصتی تاریخی پیش روی دولت چهاردهم قرار دارد تا الگویی نوین از شایستگی مدیران سیاسی را مبنای قرار دهد. الگویی که می‌تواند به انتخاب و تربیت مدیرانی منجر گردد که نه تنها دارای دید و مهارت‌های سیاسی بوده، بلکه با چشم‌اندازی جامع و توانمندی‌های لازم، قادر به هدایت و به‌سرانجام رساندن امور محوله به ایشان در فراز و نشیب‌های عرصه‌ی حکمرانی باشند. بر این مبنای، به‌کارگیری مدل شایستگی مدیران سیاسی می‌تواند منافع زیر را برای مردم و دولت چهاردهم به همراه داشته باشد:

● منافع اقتصادی:

به سبب سهم گسترده و دسترسی بالای مدیران سیاسی به مدیریت بخش عمومی و بودجه دولت و شرکت‌های دولتی، در صورت مدیریت ناکارآمد و ناشایستگی احتمالی این مدیران، ضربه سنگینی به اقتصاد کشور و کارآمدی بخش عمومی وارد شده و این سوءمدیریت در سطوح بالا، موجب هدررفت حجم عظیمی از تولید ناخالص داخلی و بودجه عمومی کشور می‌گردد. به‌کارگیری مدل شایستگی می‌تواند از اختصاص جایگاه‌های سیاسی به افراد فاقد شایستگی جلوگیری نموده و در قدم بعدی با ارزیابی عملکرد افراد به‌صورت دوره‌ای، مانع از ایجاد ناکارآمدی‌های مزمن و فسادهای احتمالی در کشور شود.

● منافع سیاسی:

انتخاب مدیران ناشایست می‌تواند به شدت به اعتبار دولت نزد مردم آسیب بزند و انتصابات نامناسب، همواره یکی از عوامل اصلی کاهش اعتماد مردم به دولت بوده است. بهبود این وضعیت می‌تواند اعتماد سیاسی را به میزان قابل توجهی افزایش داده و از مخدوش شدن چهره‌ی دولت و کلیت حاکمیت در نزد مردم جلوگیری نماید.



۶ دانش و توان مدیریت عمومی:

مدیریت و حکمرانی مؤثر نیازمند درک جامع از حوزه‌های سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی شامل مدیریت اقتصادی، علمی و فنی است. بر این اساس دانش، مهارت و توان مدیریت بر سطوح راهبردی، بخش عمومی و آشنایی با اصول و تکنیک‌های سیاست‌گذاری عمومی از جمله الزامات بنیادین تکیه‌زدن بر جایگاه‌های مدیریتی در نظام اداری کشور است.

۷ مهارت‌های تخصصی (حوزه‌ای):

در کنار شایستگی‌های عمومی، یک مدیر سیاسی باید از مهارت‌ها و دانش تخصصی در حوزه مسئولیت خود مانند مدیریت پروژه، فناوری‌های نوین، مقررات فنی و حقوقی، تحولات و آخرین شرایط حوزه تخصصی و همچنین ارتباط با مشاوران سیاستی آن حوزه برخوردار باشد.

سخن آخر و پیشنهادات سیاستی

استقرار شاخص‌های شایستگی مدیران سیاسی، فراتر از یک ابتکار عمل، یک ضرورت حیاتی برای ارتقای کارآمدی بخش عمومی و نهایتاً بازگرداندن اعتماد و امید به جامعه ایران است. با قرار دادن این مهم در راس اقدامات و برنامه‌های نظام حکمرانی و دولت‌ها، نه تنها امید است که الگویی از حکمرانی حرفه‌ای ارائه گردد، بلکه مسیر برای دورانی جدید از شایسته‌سالاری، کارآمدی و عقلانیت در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران هموار خواهد شد. در این راستا، با توجه به عدم استقرار و نهادینگی احزاب سیاسی در ساختار حکمرانی کشور، پیشنهاد می‌گردد تا با بهره‌گیری از شاخص‌های دقیق شایستگی مدیران سیاسی، یک نظام شاخص محور و رتبه‌بندی برای دولت آینده ایجاد شود.

همچنین پیشنهاد می‌شود دولت‌ها با هدف ارتقای کیفیت و عملکرد مدیران سیاسی، یک نظام آموزشی ویژه برای تربیت و آماده‌سازی مدیران سیاسی خود ایجاد نمایند. این نظام آموزشی که می‌تواند ساختاری مشابه با برنامه‌های درون حزبی تربیت نیروی انسانی داشته باشد، با هدف بهره‌گیری از خروجی‌های آن برای تغییرات اثر بخش در کابینه‌های بازمانده منظم، برای مثال پس از دو سال از استقرار دولت، طراحی شود.

۲ الزامات ارزشی، حقوقی، مالی و امنیتی

مدیریت سیاسی مستلزم شناخت دقیق جامعه و تمدن ایرانی و حفظ اصول قانون اساسی، احترام به حاکمیت قانون و حمایت از حقوق و آزادی‌های مدنی بوده و التزام عملی به ارزش‌های اخلاقی، مذهبی، فرهنگی و تاریخی جامعه، عدم وابستگی به گروه‌های غیرقانونی، فقدان سوء پیشینه و آشنایی با الزامات امنیتی نوین، پایبندی به ساختار حقوقی و قانونی کشور و الزامات مالی-نظارتی از جمله تسلط بر قوانین و مقررات مرتبط، فقدان پرونده فساد مالی، شفافیت مالی و مالیاتی، تعادل مالی و عدم تعارض منافع از شاخص‌های شایستگی مدیران سیاسی به‌شمار می‌رود.

۳ مهارت‌های ارتباطی-رسانه‌ای:

مهارت‌های کلیدی یک مدیر و رهبر سیاسی و تیم رسانه‌ای وی در زمینه برقراری ارتباط مؤثر و چندسویه با مخاطبان گوناگون، استفاده از ابزارهای ارتباطی مدرن و مدیریت رسانه‌ای نیز در عصر حاضر و با توجه به پیشرفت تکنولوژی‌های ارتباطی، از عوامل اصلی موفقیت و تأثیرگذاری مدیران سیاسی محسوب می‌شود.

۴ تجربه و وجهه بین‌المللی:

آگاهی، درک و تجارب یک مدیر سیاسی در عرصه بین‌المللی و روندهای جهانی حوزه مسئولیتی خود در دنیای امروز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. وجهه، اعتبار و وجود شبکه تعاملات بین‌المللی می‌تواند در اثرگذاری و کارآمدی یک مقام سیاسی در سطح ملی نیز نقش مهمی داشته باشد.

۵ دانش و مهارت‌های سیاسی:

داشتن شخصیت و انگیزه سیاسی، تعهد به خدمت عمومی، آشنایی با مبانی نظری و عملی سیاست‌ورزی، تعامل با جریان‌های سیاسی و احزاب، آشنایی و پایبندی به تفکر سیاسی دولت متبوع، توانایی تحلیل سیاسی، لابی‌گری مثبت، مذاکره، شبکه‌سازی و حل تعارضات سیاسی، ارتباطات اجتماعی گسترده و ظرفیت بسیج مردمی، از ویژگی‌های حیاتی یک مدیر سیاسی شایسته به‌شمار می‌رود.



علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود که ایجاد چنین سازمان تربیتی و توانمندساز مدیران سیاسی نه فقط برای جریان سیاسی دولت مستقر، بلکه برای سایر جریان‌های سیاسی مؤثر و مهم کشور نیز زمینه‌سازی و حمایت شود تا به صورت نظام‌مند و کارآمد، به تربیت نیروها و مدیران سیاسی منتسب به جریان خود بپردازند. همین‌طور بخش‌های مشترکی از این آموزه‌ها مانند الزامات تاریخی، تمدنی، امنیتی و فرهنگی مدیریت کلان در جامعه ایرانی می‌تواند توسط نهادهای حاکمیتی و برای تمام جریانات سیاسی به صورت یکسان اجرا و اعمال شوند.

با این اقدام، دولت‌ها می‌توانند نه تنها به ارتقای سطح مدیریتی کابینه خود دست یابند، بلکه گامی بلند در جهت همبستگی ملی و تقویت نظام حکمرانی و حرفه‌ای شدن امر سیاست در کشور بردارند. این ابتکار می‌تواند به عنوان الگویی موفق برای آینده کشور به یادگار بماند و نام دولت چهاردهم را با ایجاد تحولی اساسی در تربیت مدیران سیاسی به نیکی ثبت کند.





نهادهای غیرسیاسی و تربیت مدیران سیاسی؛

سازوکارهای شبه حزبی تربیت حکمران سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

حسن اعمایی

پژوهشگر گروه پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف

در هر نظام سیاسی مسئله تربیت و بازتولید نسلی نخبگان سیاسی یکی از مهم‌ترین کارکردها برای تداوم و بقا آن تلقی می‌گردد. یکی از ابعاد کارآمدی نظام سیاسی در هر جامعه‌ای به کیفیت رهبرانی مرتبط است که جایگاه‌های سیاسی آن جامعه را اشغال کرده‌اند؛ این کیفیت در بردارنده مواردی از قبیل ارزشها، تجارب شخصی، دانش و مهارت‌های سیاسی است که از طراحی نهادی و تربیت سیاسی منتج از آن نشئت می‌گیرد. اصطلاح تربیت سیاسی دلالت بر روندی دارد که در آن افراد ویژگی‌های معینی را کسب می‌کنند و برای تصدی جایگاه‌های معین در نهادهای سیاسی آماده می‌شوند و در نتیجه، تربیت سیاستمدار حرفه‌ای را باید متفاوت از تربیت مدیر اداری یا مدیر تجاری در نظر گرفت. جدول زیر تفاوت‌های میان مدیر سیاسی از مدیر حرفه‌ای یا اداری را نشان می‌دهد:

مدیر سیاسی	مدیر اداری	چشم‌انداز غالب
سیاسی	اداری	محدودیت‌های اصلی
فقدان زمان؛ فشار همیشگی برای دستیابی به نتایج سریع	فقدان اقتدار؛ عدم توانایی قراردادن موضوع مدنظر بر دستور کار سیاسی	زمان تصدی
کوتاه	بلندمدت (سابقه قابل توجه در خدمات عمومی)	حوزه نفوذ
گسترده؛ عمدتاً مسئول نظارت بر دستور کار سیاسی یا سیاستی دولت در یک یا چند نهاد	محدود و تعریف شده؛ عمدتاً مسئول یک حوزه معین	شیوه برگزیده شدن
ترکیبی از گزینش و انتخاب عموم مردم	گزینش و انتصاب مبتنی بر قاعده ارشدیت	

مدیریت خدمات کشوری، جایگاه‌های مدیریت سیاسی را بر شمرده است که در آن هم به برخی سیاستمداران حاکمیتی (فراسیاسی) و هم به برخی سیاستمداران انتخابی اشاره شده است:

- ۱ رؤسای سه قوه
- ۲ معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان
- ۳ وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور
- ۴ استانداران و سفرا
- ۵ معاونین وزرا

علاوه بر تمیز میان سیاستمدار و نیروی اداری به نظر می‌رسد در میان خود سیاستمداران نیز بر اساس میزان مشروعیت دموکراتیک میتوان تفاوت قائل بود؛ به عبارتی، برخی سیاستمداران از ماهیت نخبه‌گرایانه تری برخوردارند که میتوان آن‌ها را در مقابل سیاستمداران انتخابی، حکمرانان فراسیاسی یا حاکمیتی نامید، این سیاستمداران از ویژگی‌هایی برخوردارند که آن‌ها را متمایز از سیاستمداران انتخابی می‌کند مواردی از قبیل:

- عدم تغییر بر مبنای انتخابات
- تصدی بلندمدت
- واجد ملاحظات امنیتی خاص
- بی‌طرفی سیاسی
- فقدان حمایت عمومی در پیشبرد امور
- تأکید بیشتر بر مسئولیت به جای پاسخ‌دهی عمومی
- همسویی و تطابق حداکثری با سیاست‌های کلی، رویه‌ها و ارزش‌های نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران ماده ۷۱ قانون



در جمهوری اسلامی ایران به دلیل فقدان احزاب سیاسی نهادمند، کارکرد تربیت سیاسی نیز به مانند سایر کارکردهای احزاب از طریق نهادهای دیگر - و بعضاً ذاتاً غیرسیاسی - اعمال می‌گردد. در نتیجه، در جمهوری اسلامی ایران نوعی الگوی «تربیت سیاسی غیرحزبی» حاکم بوده است و فرایند تربیت سیاسی و برخی کارکردهای آن از قبیل گزینش و عضویت، استعدادیابی، حمایت سیاسی، نمایندگی و غیره به صورت دست‌وپاشکسته در نهادهای دیگر با ماهیت فرهنگی، نظامی، اقتصادی و علمی صورت گرفته است که خواه‌ناخواه آثار و عوارض این طراحی نهادی بر عملکرد کلی نظام سیاسی اثرگذار بوده است. زیرا طبیعی است بخشی از کیفیت سیاست‌گذاری ریشه در کیفیت سیاست‌گذاران دارد.

ایده‌پیشنهادی

در این زمینه اندیشکده حکمرانی شریف - به سفارش و حمایت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری - از اواخر سال ۱۴۰۱ پروژه‌ای را با عنوان بررسی ساختار، اجزا و عملکرد تربیت لایه حکمرانان سیاسی در جمهوری اسلامی ایران آغاز کرد که در آن به تعریف جایگاه سیاسی، الگوهای تربیت سیاسی در جهان، کارکردهای مورد نیاز نهادهای تربیت‌کننده حکمران و در نهایت شناسایی و آسیب‌شناسی نهادهای تربیت‌کننده نیروی سیاسی در جمهوری اسلامی ایران در طی چهار دهه گذشته پرداخته است. با توجه به اهمیت مسئله تربیت نخبگان سیاسی و یافته‌های این پژوهش پیشنهاداتی حول مسئله تربیت سیاسی حکمران ارائه می‌گردد:

۱ در ایران، عملاً نهادهای آموزشی شبیه برخی دانشگاه‌ها و مراکز حوزوی، در کنار برخی نهادهای انقلابی نظیر سپاه پاسداران و بسیج، و همین‌طور مجموعه افراد درگیر در مقاطع زمانی خاص و اتفاقات مهم کشور نظیر مبارزات سیاسی قبل از انقلاب و یادوران جنگ تحمیلی، بیشترین نقش را در شکل‌دهی به هسته‌های سیاسی دول و مجالس پس از انقلاب داشته‌اند؛

با توجه به ویژگی‌های پست‌سیاسی (انتخابی و حاکمیتی) به نظر می‌رسد مصداق جایگاه‌های سیاسی در جمهوری اسلامی ایران را باید فراتر از نص ماده ۷۱ دید و مواردی مانند اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعضای شورا‌های فراقوه‌ای، فرمانداری‌ها، شوراهای شهر و شهرداری و معاونین استاندار و حتی رؤسای برخی شرکت‌های دولتی را نیز باید جایگاه سیاسی در نظر گرفت. بر اساس پژوهش انجام شده در اندیشکده حکمرانی شریف (به سفارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری) به صورت تقریبی ۳۵۰۰ جایگاه سیاسی در ساختار جمهوری اسلامی قابل شناسایی است. متصدیان این جایگاه‌های سیاسی در حوزه عمومی از اثرگذاری گسترده و عمیقی برخوردارند و اساساً نقش اصلی سیاست‌گذاری^۲ و ارتقای حکمرانی در جامعه بر عهده این نخبگان سیاسی ملی است.

با توجه به تأثیرگذاری عمیق این طبقه سیاسی در جامعه، تربیت و آموزش این گروه نیز ضرورت پیدا خواهد کرد؛ به عبارتی حکمرانی ویژگی ذاتی یا تجربی افراد نیست بلکه نیاز به آموزش و تمرین دارد و افراد قبل از آنکه متصدی جایگاه سیاسی شوند باید مراحل و روند خاصی را طی کرده باشند. در نهایت، تعداد بالای مدیران سیاسی مورد نیاز، مستلزم وجود سازوکاری برای تربیت آن‌هاست.

در نظام‌های سیاسی مدرن تربیت سیاسی نخبگان پیوند وثیقی با احزاب و نظام حزبی دارد. به عبارتی تربیت سیاسی نخبگان در کنار کارکردهایی از قبیل کسب قدرت و بسیج سیاسی توده‌ها یکی از دلایل ضرورت کارکردی احزاب در ساختارهای سیاسی دموکراتیک محسوب می‌گردد؛ بنابراین در این مسیر احزاب گزینش‌گری، سازمان‌دهی و تربیت طبقه سیاسی حکمرانان را بر عهده دارند و پاسخ معمول به این پرسش که «چه کسانی جایگاه‌های سیاسی مختلف را بر عهده دارند؟» مردان و زنان حزبی هستند که از دالان فعالیت‌های حزبی در سطوح محلی و ملی تربیت یافته‌اند و در ادبیات موضوعی سیاستمداران حرفه‌ای حزبی^۳ نامیده می‌شوند.



۴ به نظر می‌رسد پس از چهار دهه آزمون و خطا و انتخابات و انتصابات فردی، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران باید به سمت بازاندیشی و بازطراحی نظام انتخاباتی و پذیرش الزامات حکمرانی سیاسی حرکت کند. هرچند الگوهای کلاسیک حزبی در ساختار سیاسی و اجتماعی ایران با چالش‌های متعددی مواجه بوده‌اند و عملیات تجارب موفق‌محسوب نمی‌شوند، اما نمی‌توان انکار کرد که مدل‌های زمینه‌مندی از احزاب، چه در مدیریت انتخابات و چه در تربیت سیاسی، بخش مهمی از زنجیره نهادی دولت‌های مدرن امروز را علی‌رغم چالش‌های متعدد گریبان‌گیر نظام‌های حزبی در سپهر سیاسی امروز - تشکیل می‌دهند. قوانین انتخاباتی و کل نظام انتخاباتی در جمهوری اسلامی ایران در مواردی از قبیل اکثریتی یا تناسبی بودن نوع نظام انتخاباتی، احراز شرایط کاندیداتوری، شیوه تعیین هیئت‌های اجرایی، تبلیغات انتخاباتی و نظارت بر انتخابات می‌توانند به مرور زمینه‌های نوعی از «تحزب‌زمینه‌مند» و متناسب بافت سیاسی - اجتماعی و ارزشی ایران را فراهم کنند.

لذا در خلأ بالفعل و دورنمای نه‌چندان روشن احزاب ساخت‌یافته، در عمل «تقویت، رسمیت یافتگی، و توانمندسازی نهادی این ساختارهای جایگزین و شبه‌حزبی»، می‌تواند اولین قدم در ساختارمندی نظام تربیت‌مدیران سیاسی در ایران باشد.

۲ از منظر حقوق‌اداری هم به نظر می‌رسد ضروری است نظام حقوقی شفاف‌تری در «تمایز میان نیروهای حرفه‌ای (بوروکراتیک) و نیروهای سیاسی» در ساختار مدیریتی جمهوری اسلامی شکل‌گیرد. زیرا همان‌طور که بیان شد سیاستمداران و بوروکرات‌ها از نقش‌هایی با ماهیت متفاوت و شاخص‌های شایستگی مجزا برخوردار هستند. تمایز میان این دو دسته هم به استقلال نهادی نیروهای کارشناس و بوروکرات در دستگاه دولت کمک می‌کند و هم تعداد، گستره و اهمیت سیاستمداران حرفه‌ای منتج از انتخابات را معین می‌کند.

۳ راهبرد میان‌مدت باید بر جایابی و نهادینه‌سازی ساختارهای شبه‌حزبی (و بعدتر احزاب رسمی) در نظام‌اداری کشور به‌عنوان متولیان تربیت، توانمندسازی، ارزیابی و جایگزینی نسلی مدیران سیاسی متمرکز باشد. قوانین استخدامی، مقررات قراردادی و کارسپاری در دولت، نظام ارزیابی، ارتقا و تغییر مدیران، و نهایتاً نظام تأیید صلاحیت و انتخابات کشور باید زمینه‌های لازم برای نهادینه‌سازی این ساختارها در فرایندهای اداری - اجرایی کشور را فراهم آورند.





حرفه و سیاست؛

دومسیر متفاوت در حکمرانی

عاطفه مرادی اسلامی

مشاور گروه پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف

تعریف مسئله

جابه‌جایی مدیران با تغییر دولت‌ها، یکی از مسئله‌های جدی کشور در حوزه حکمرانی اداری بوده و در ادوار مختلف، دولت‌ها رویه و سنت‌های متفاوتی را در زمینه به‌کارگیری نیروهای سیاسی در ساختار اداری ایجاد نموده‌اند؛ با این وجود آنچه مسبقاً به سابقه است، اصل تغییرات فراگیر بوده که بعضاً از آن به‌عنوان «نقل و انتقالات اتوبوسی» تعبیر می‌شود.

برخی با استناد به قوانین استخدامی کشور، این رویه را ضد شایسته‌سالاری و موجب دل‌سردی کارکنان با سابقه دستگاه‌های اجرایی می‌دانند و از سوی دیگر موافقان، با اشاره به ضعف جدی ساختار بوروکراتیک کشور از حیث برخورداری از نیروهای زبده و همچنین ضرورت به‌کارگیری افراد وفادار به گفتمان سیاسی دولت جدید، در راستای تحقق ایده‌های سیاستی مدنظر رای‌دهندگان، تغییرات مدیریتی را امری لازم‌الاجرا می‌شمارند.

سؤال اینجاست که این تغییرات شامل چه دامنه‌ای از مدیران می‌شود؟ اساساً در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران می‌توان قائل به تفکیک مدیریت سیاسی از مدیریت حرفه‌ای شد؟ در ابتدا باید گفت منظور از مدیران سیاسی چیست و چه تمایزی با مدیران حرفه‌ای دارند.

اشتغال در ساختار حکمرانی کشورها، متشکل از سه حوزه شغل‌های حرفه‌ای (بخش تکنوکراتیک و بوروکراتیک)، شغل‌های سیاسی (که از مسیر انتخابات عمومی تعیین می‌شوند) و شغل‌های حاکمیتی (معمولاً انتصابی) است که هر کدام تحت قواعد اختصاصی جذب و ارتقا قرار می‌گیرند. در واقع بخش حرفه‌ای، پیش‌برنده نیازهای تخصصی دولت در ارائه خدمات عمومی توسط دستگاه‌های اجرایی است؛ در حالی که شغل‌های سیاسی در راستای تحقق اولویت‌های اجرایی یک گرایش سیاسی خاص در ساختار حکمرانی شکل گرفته و نسبت وثیقی با گفتمان برآمده از صندوق‌های رای دارند. در مقابل مشاغل حاکمیتی نیازهای بنیادین و لایتنر نظام سیاسی در معنای کل حاکمیت و نه یک دولت خاص را پوشش می‌دهد که در کشور ما شامل موقعیت‌های شغلی شوراهای عالی فراقوه‌ای، نیروهای

مسلح و نهادهای عمومی فرادولتی می‌شوند. با این وجود، بسته به نوع نظام سیاسی کشورها، میزان استقلال یا وابستگی قوا به یکدیگر و فرهنگ سیاسی حاکم در هر کشور، شاهد طیف متنوعی از قواعد جذب و استخدام و ارتقا در این سه حوزه کاری هستیم. هر چند که نکته مهم آن است تمایز ماهوی این سه حوزه از حیث کارکردی لازم است تا در قوانین مادر نظام اداری کشور (مانند قانون خدمات کشوری) به رسمیت شناخته شده و برای هر کدام فرایندی متناسب با اقتضات آن ترسیم شود تا ضمن جلوگیری از سیاست‌زدگی اداره، ابزار لازم برای تحقق گفتمان دولت وقت هم فراهم شود. قابل تأمل است که در کشورهای مختلف برای تأمین دو هدف تقویت نظام بوروکراتیک و در عین حال استفاده از خبرگان سیاسی خارج از دولت به جهت پیش‌رانی تحولات مدنظر کابینه، دو دسته از مدیران را شناسایی و برای هر یک نظام جذب، ارزشیابی و ارتقای اختصاصی طراحی می‌کنند.

ضرورت این تفکیک در کارویژه‌های متفاوت این دو دسته مدیر نهفته است. مدیریت حرفه‌ای با مفهوم و الزامات «خدمات عمومی» پیوند خورده است؛ چرا که این مدیران با نظرات تخصصی خود در عین بی‌طرفی سیاسی خدمات عمومی مختلف را به شکل مستمر و بی‌وقفه به عموم شهروندان در چارچوب مأموریت‌های اداری ارائه می‌دهند؛ بنابراین، ضرورتاً افرادی در این جایگاه اشتغال دارند که انگیزه سیاسی برای خدمات‌دهی ویژه به برخی اقشار ندارند و کارکرد آن‌ها نه در لایه راهبردی و سیاست‌گذاری که در لایه عملیات و مبتنی بر یک رویکرد کارشناسانه است. در حالی که مدیریت سیاسی، مرتبط با مفهوم «نمایندگی سیاسی» است و پاسخگوی مطالباتی است که از مسیر صندوق رای اکثریت یافته‌اند؛ بنابراین، اتفاقاً در این لایه، مدیران با جاه‌طلبی سیاسی خود می‌توانند انگیزه کافی برای خلق تغییرات اداری و تحقق نوآوری‌های سیاستی را داشته باشند. از قضا این مدیران لزوماً کارشناس یک حوزه خاص نیستند، بلکه از توان کافی برای اداره امور مختلف، حل تعارضات، مدیریت افکار عمومی، خلق ائتلاف‌های حمایتی و ابلاغ راهبردهای پیش‌برنده سازمان برخوردارند و

آسیب‌شناسی مسئله در داخل کشور

در کشور ما، تعریف حقوقی پست‌های سیاسی و تعیین ضوابط انتصاب و نظام پرداخت و پاداش مدیران سیاسی در لایه‌های مدیریتی کشور با خلأ جدی مواجه است. در حال حاضر به جز ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تصریحی پیرامون تعریف و تعیین مصادیق پست‌های سیاسی و نیز کارکردهای مورد انتظار از پست‌های سیاسی در تمایز با مدیران حرفه‌ای وجود نداشته و صرفاً برخی مشاغل از حیث حقوق و مزایای مالی با پست‌های سیاسی ماده ۷۱ هم‌تراز شده‌اند.

این در حالی است که با بررسی انجام شده از روند انتصابات مدیران نهادهای دولتی و عمومی (فارغ از وزرا و استانداران که در ماده ۷۱ مندرج شده است)، می‌توان گفت علاوه بر پست‌های سیاسی مصرح در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، در لایه‌های مدیریتی کشور، مشاغلی وجود دارند که با مأموریت سیاست‌گذاری کلان و فرابخشی و تعهد به گفتمان دولت حاکم شکل می‌گیرند و گردش مالی بالای این نهادها و تعداد بالای شاغلین آن دستگاه‌ها موقعیت حساسی را از حیث مدیریت آن‌ها ایجاد می‌کند؛ بنابراین ایجاد ضوابطی در راستای کارآمدسازی این پست‌ها در کنار تعهد گفتمانی سیاسی ضروری است. هرچند که در سال‌های اخیر ضوابطی در قالب آیین‌نامه‌های دولتی برای احراز صلاحیت هیئت‌مدیره‌ها و مدیران عامل شرکت‌های دولتی وضع شده است؛ اما همچنان به شایستگی‌های پایه از حیث تحصیلات و تجربه شغلی مرتبط اکتفا شده و مهارت‌های سیاسی لازم برای پست‌ها مغفول واقع شده است.

همچنین در صورتی که سطوح سیاسی سازمان‌های دولتی شامل معاونت‌های اصلی هر وزارتخانه، ریاست شوراهای اصلی وابسته به وزارتخانه‌ها، مدیران کل و مشاوران و دستیاران وزیر در نظر گرفته شود که عملاً با تغییر دولت‌ها، مشمول تحول مدیریتی می‌شوند؛ ضوابطی برای انتصاب این سطوح علاوه بر سطوح وزیر و معاون وی باید وجود داشته باشد تا مانع از سوءاستفاده از قدرت و سیاست‌زدگی اداره کشور در عین تعهد گفتمانی و هم‌راستایی سیاسی شود.^۴ در این خصوص، فقدان رویه اداری مشخص و ضعف نظام حقوقی جذب و

مهارت‌های عمومی بالایی در عرصه سیاست‌ورزی دارند.^۲ با این توصیف، مراحل آموزش، تربیت، جذب، کارورزی، استخدام و ارتقای این دو دسته مدیر هر کدام اقتضائات خاص خود را می‌طلبد.

برای نمونه در نظام ریاستی ایالات متحده اکثر منصوبان از خارج از دولت به کار گرفته می‌شوند؛ در واقع، این رویه پیش شرط اجرای سیاستی است که بر اساس انگیزه رئیس‌جمهور بنا شده است؛ چرا که ممکن است برای کارمندان دولتی با ماهیت بی‌طرفی ریشه‌دار سیاسی و تداوم شغلی، دشوار باشد که چنین تصمیمات به شدت سیاسی را بگیرند و یا اجرا کنند.

از سوی دیگر، به دلیل حضور رئیس‌جمهور به عنوان یک سیاستمدار منتخب از سوی عموم مردم، منصوبان سیاسی در کاخ سفید، در حالی که به طور رسمی «کارکنان رئیس‌جمهور» هستند و تصمیمات نهایی توسط رئیس‌جمهور گرفته می‌شود، به عنوان نزدیک‌ترین همکاران رؤسای جمهور، نفوذ زیادی بر تصمیم‌گیری و جهت‌گیری سیاست‌های دولت دارند. برای مثال، رئیس دفتر کاخ سفید، نماینده کارکنان کاخ سفید است و مسئولیت مشاغل مهم مختلف از طراحی و مدیریت ساختار کلی سیستم کارکنان کاخ سفید تا هدایت و نظارت بر توسعه سیاست‌ها را بر عهده دارد.

در نظام پارلمانی انگلستان که مرز شفاف بین مدیریت سیاسی و مدیریت بوروکراتیک ترسیم کرده است، مشاوران ویژه توسط نخست‌وزیر و سایر وزرا منصوب می‌شوند و اکثر آن‌ها از خارج از دولت استخدام می‌شوند؛ به عنوان مثال، کارکنان مقرر حزب، وکلا، دانشمندان و روزنامه‌نگاران. وظایف مشاوران ویژه که در آیین‌نامه رفتار مشاوران ویژه تصریح شده است، عمدتاً وظایفی هستند که از فعالیت‌های وزیران جمله ارائه مشاوره پشتیبانی می‌کنند و شامل مشارکت در برنامه‌ریزی سیاست، نوشتن سخنرانی، برقراری ارتباط با حزب و ارائه دیدگاه‌های وزیر به رسانه‌ها است. به این ترتیب، انتظار می‌رود مشاوران ویژه با حزبی‌گرایی آشکار به فعالیت‌های سیاسی وزیر کمک کنند. البته نقش آن‌ها ناگزیر به مشاوره محدود می‌شود، زیرا آن‌ها پست‌های ستادی را بدون هیچ قدرتی برای دستور دادن به کارمندان



این بخش؛ بسترساز برخوردارهای سلیقه‌ای و جناحی و سیاست زندگی نظام مدیریتی کشور شده است و علی‌رغم تصمیم‌گیری این مشاغل در حوزه‌های مهم، تخصصی و اثرگذار بر نظام حکمرانی و آینده کشور؛ ناهمگونی و فراز و فرود تاریخی در قابلیت مدیران سیاسی، تطور بالای این مدیران در چرخش دولت‌ها، ساز و کار ارزیابی و انتخاب نامشخص و نرخ قابل توجه تخلفات و پرونده‌های قضایی این لایه در کنار فقدان ساز و کار آموزش و توانمندسازی تشکیلاتی، خلأ حافظه سیاستی، فرایند یادگیری و انتقال تجربه و ساز و کار جایگزینی و انتقال بین‌نسلی در جریان‌های سیاسی و نهاد‌های تربیت‌کننده نیروی سیاسی از آسیب‌های جدی عدم برنامه‌ریزی بلندمدت در حوزه‌های سیاستی است.

از طرف مقابل هم معمولاً با تغییر دولت‌ها بسیاری از جایگاه‌های حرفه‌ای و تخصصی در نظام اداری کشور دچار تزلزل و تغییر می‌شوند و عملاً موجب سرایت بی‌ثباتی سیاسی به لایه‌های زیرساختی نظام اداری و بخش عمومی کشور می‌شوند که به پدیده آسیب‌زای سیاست‌زدگی اداره می‌انجامد.

بنابراین بازنگری در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تفکیک دقیق، تعیین تمایزات، ترسیم مرزهای شفاف ساختاری و تعیین ضوابط حقوقی جذب و ارتقای پست‌های سیاسی و حرفه‌ای در کشور و ترسیم نگاهت نهادی نظام‌های توانمندسازی و آموزشی هرکدام و ارزیابی متناظر با مهارت‌های سیاسی و حرفه‌ای به هر دسته از مدیران و کارکنان، امری ضروری است.

ارزیابی مدیران و مشاوران منصوب وزیر منجر به ایجاد تشنگی رویه‌ای و برخوردارهای سلیقه‌ای در این حوزه شده و توجیه‌پذیری برخی انتصابات را با ابهام مواجه کرده است. همچنین در کنار مدیران سیاسی لایه نهاد‌های عمومی و دولتی، برخی مشاغل سیاسی ذیل وزارت کشور از جمله معاونین و مدیرکل استانداری‌ها از دایره مصادیق ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده اند که جای تأمل دارد؛ چراکه مشمول عنوان مشاغل سیاسی بوده که برخی انتخابی و برخی انتصابی است و با تغییر دولت‌ها دستخوش تغییر می‌شوند. در ضمن، در کنار هر کدام از پست‌های مذکور، تعدادی مشاور و دستیار هم باید در نظر گرفته شود.

به طور خلاصه، در حالی که ضوابط حقوقی ناظر به انواع انتصابات دولتی، صلاحیت‌های مورد نیاز و الزامات سیاسی جایگاه‌های سیاسی و تفاوت، تمایز و مرز آن‌ها با جایگاه‌های حرفه‌ای را به صورت صریح و قابل اعمال لحاظ نکرده اند؛ در عمل رویه‌های متفاوتی در دولت‌ها اتفاق افتاده است و به ناچار معمولاً وفاداری سیاسی و روابط دوستانه غیر رسمی نقش مهمی در عموم انتصابات حتی در جایگاه‌های حرفه‌ای هم داشته‌اند. بالعکس هم در مواردی انتصابات جایگاه‌های سیاسی با سنجه‌های صرفاً حرفه‌ای و تخصصی مورد ارزیابی قرار گرفته شده‌اند.

پیشنهادات سیاستی

پست سیاسی در کشور دارای مصادیق گسترده و به شکل قدر متقین مشتمل بر حدود ۳۵۰۰ عنوان شغلی است که عدم توجه قانون‌گذار به تعریف و تعیین مصادیق و ضوابط ارتقای شغلی

¹Specialist

²Generalist

^۳ بسیاری از مدیران عامل شرکت‌های دولتی مادر که وابسته به وزارتخانه‌ها هستند و عموماً از گردش مالی بالا برخوردارند؛ با معیارهای سیاسی دولت حاکم انتخاب شده‌اند. قابل توجه است که حضور وزراء در مجامع عمومی و هیئت مدیره این شرکت‌ها، خود زمینه‌ساز اعمال نفوذ دولت بر فعالیت این نهادها را فراهم می‌کند. برای نمونه؛ روند انتصاب مدیران شرکت‌های نفت و پتروشیمی در دوره‌های مختلف به این شکل بوده که معمولاً تکنوکرات‌ها هستند؛ سابقه فعالیت انقلابی داشته‌اند؛ با تغییر دولت‌ها تغییر می‌کنند و به طور میانگین مدیریت ۲ ساله دارند. همچنین، روند انتصاب مدیران عامل شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به وزارت کار نظیر شستا، صندوق بازنشستگی کشوری و بهزیستی بدون صورت است که رومه سیاسی افراد نقش مهمی در انتصاب دارد و رؤسای منتصب عموماً سابقه فعالیت در نهادهای عمومی غیردولتی به خصوص نهادهای انقلابی را دارند. همچنین وضعیت انتصاب رؤسای سازمان‌های مناطق آزاد کشور و ویژه دوم منطقه کیش و قشم به این شکل است که عمدتاً عمر مدیریتی کوتاهی دارند، استفاده از افراد غیر بومی منطقه امری رایج است، مدیران لزوماً سابقه کار قبلی در حوزه مناطق آزاد را ندارند، عمدتاً مدیران سابقه فعالیت در نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلابی را دارند و البته چندین مدیرعامل در طول فعالیت دارای تخلفات مالی گسترده بودند.

^۴ بر اساس رویه قانونی فعلی، طبق بند ماده ۳۹، ق.م.خ.ک؛ تعداد پست‌های مشاور برای مقامات اجرایی منگور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۷۱) حداکثر ۱۰ و برای سایر مقامات اجرایی منگور در این ماده حداکثر ۴ و برای رؤسای مؤسسات دولتی باگستره کشوری حداکثر ۳ پست در سقف پست‌های منصوب تعیین می‌گردد. «مبتنی بر الحاقیه بخشنامه شماره ۷۰۷۸۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۸ سازمان اداری و استخدامی کشور در سال ۱۴۰۱ برای استفاده از ظرفیت جوانان نخبه و متخصصین؛ «وزارت رؤسای سازمان‌های مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور، استانداران و رؤسای مؤسسات دولتی باگستره کشوری مجازند حداکثر ۵ نفر را از طریق احکام انشائی یا ابلاغ داخلی به عنوان «دستیار» یا «مشاور» تعیین کنند. همچنین بر اساس ابلاغیه سازمان برنامه و بودجه مورخ دیماه ۱۳۹۶ به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده پنج قانون مدیریت خدمات کشوری؛ «به منظور پرهیز از بروز مشکل در نحوه تطبیق و هم‌ترازی در پست‌های سازمانی منصوب دستگاه‌های اجرایی و با توجه به حکم شماره ۳۹/۸۹۶ مورخ ۳۹/۱۱/۱۳۹۵ هیئت مستشاری دیوان محاسبات کشور، از تاریخ ابلاغ این بخشنامه استفاده از عناوین نظیر «مشاور وزیر و مدیرکل»، «مشاور و مدیرکل» و عناوین مشابه برای تخصیص به پست‌های سازمانی در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است.

^۵ معاونین و مدیرکل استانداری‌ها حداقل ۷ پست در هر استان؛ ۲۱۷ پست در سراسر کشور؛ ۳۹ فرماندار موجود در کشور؛ ۲۸ شهردار (متمركز در مراکز استان‌ها) و به طور خاص ۸ شهردار کلان‌شهرهای رسمی (تهران، مشهد، اصفهان، کرج، شیراز، تبریز، قم، اهواز و کرمانشاه)، ۶۷۵۱ عضو اصلی شوراهای شهر سراسر کشور و به شکل ویژه ۱۲۵ نفر اعضای اصلی شوراهای شهر کلان‌شهرهای کشور.

X



عیار دولت!

راهبردی در ارتباط با ضرورت طراحی و ارائه شاخص های بومی ارزیابی عملکرد دولت

امیرحسین عباسپور

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

ناقص برای رفاه جامعه می‌داند؛ چراکه اساساً مولفه‌ایی مثل آلودگی ناشی از تولید بیشتر، عدالت اجتماعی، میزان شادی و رضایت مردم از زندگی و... را مدنظر قرار نمی‌دهد. این قبیل استدلال‌ها باعث شده کشورهای و برخی مجامع بین‌المللی، شاخص‌های جامع تری برای توضیح شرایط کلان کشورها توسعه دهند. برخی از این شاخص‌هاییک حوزه خاص (مانند فناوری، محیط زیست، آزادی سیاسی و...) را سنجیده و تعدادی در تکاپو برای ارائه یک تصویر «کلان و جامع» از جمیع حوزه‌ها و ساختارهای حکمرانی کشور هستند. نهایتاً ورای مسایل مرجعیت و جامعیت و معناداری شاخص‌ها، دسترسی به داده‌های معتبر و قابل اتکا برای هر کشور چالش سوم و از جمله اصلی‌ترین موانع پیش‌روی نهادهایی است که شاخص‌ها را اندازه‌گیری می‌کنند.

چرا شاخص‌ها مهم هستند؟

هر مدیر سطح بالا در کنار پرداختن به امور جاری کشور نیاز به چشمانی بینا دارد که بتواند تصویر کلانی از وضعیت پیشرفت و تغییرات حوزه مسوولیتی خود ارائه کند. بالطبع در کنار آمارهای کمی که روزانه یا ماهانه توسط مرکز آمار یا وزارتخانه‌های مختلف اندازه‌گیری می‌شود و معمولاً منعکس‌کننده نقاط قوت مجموعه‌های تحت تکفل مدیران است، نیاز به واریسی مجدد فرآیندها و کارکردهای دولت نیز می‌باشد. به علاوه آمارهای کمی اکثراً صرف نتایج مثبت و منفی تصمیمات گذشته را نشان می‌دهند و کارکردها و موانع به ثمر نشستن تلاش‌های دولت و فرآیندهای غلط طی شده را توضیح نمی‌دهند. لذا تصمیم‌گیری برای نحوه چرخش فرمان‌اداره امور جز به وسیله بازخوردگیری روشمند و منطقی بر اساس مولفه‌ها و شاخص‌های فرآیندی و متناسب با کارکردهای دولت ممکن نخواهد بود.

در دنیای کنونی، بازطراحی تصویر کلان جمهوری اسلامی در عرصه بین‌المللی فقط از مسیرهای مرسوم و سنتی دیپلماسی کلاسیک نمی‌گذرد. ارزیابی مجموعه‌های بین‌المللی از ایران با وجود نقدهای متنوع، محل استناد دولت‌ها و شرکت‌های خارجی برای تعامل با جمهوری اسلامی قرار می‌گیرند.

ارزیابی و اعتبارسنجی افرادی نهادها، همیشه بدلیل ذی‌نفعان متعدد و تعارضاتی که ایجاد می‌کند، محل اختلاف و چالش‌های سیاسی و رسانه‌ای گوناگون بوده است. بالطبع دولت‌ها تمایل دارند به آمارهایی که نشان از عملکرد مثبت آنهاست توجه کنند. اما واقعیت، همچون «فیل مولانا» است که هر رسانه، تحلیل‌گیر یا مدیری قسمتی از همه ماجرا را درک و تعریف می‌نماید. به علاوه اگر سوگیری‌های سیاسی و غرض‌ورزی‌های شخصی نیز لحاظ شود، بعضاً قضاوت‌هایی خلاف واقع از عملکرد حکمرانان و دولتمردان کشور صورت می‌گیرد. بنابراین ارزیابی نقاط قوت و ضعف دولتی به پیچیدگی و نوبودگی دولت در جمهوری اسلامی ایران با دوستان وفادار و دشمنان متعصبش همیشه با چالش‌های «انصاف» و «اجماع» مواجه است. در واقع تحلیل منصفانه و دلسوزانه عملکرد دولت‌ها، یاد دامن‌حب و بغض‌های سیاسی و حزبی گرفتار می‌شود و یا قابلیت استناد و باورپذیری خود را برای بخش‌هایی از جامعه از دست می‌دهند. بطور خاص مدیران ارشد دولتی و نهاد‌های وابسته و تحت امر آن‌ها، مشروعیت لازم برای مرجعیت‌اراییه برآوردهای واقعی از عملکرد دستگاه متبوع و مجموعه‌های تحت امرشان و نیز تشخیص نابهینگی‌های سیستمی موجود که منجر به کلان‌مسائل کشور مانند تورم و کاهش رشد جمعیت، ناترازی انرژی و... شده اند را دارا نیستند. به همین ترتیب، نهاد‌های بین‌المللی نیز با سوگیری‌های سیاسی و ایدئولوژیک نمی‌توانند مرجع قابل استنادی برای ارزیابی تصویری واقعی از کیفیت عملکرد دولت بویژه در ایران محسوب شوند.

علاوه بر مناقشات ناظر به مرجعیت سنجش، از منظر نوع شاخص‌ها هم اختلاف نظرهای قابل توجهی وجود دارد. به عقیده برخی کارشناسان، ما حاصل تلاش همه ارکان یک حکومت در پارامترهای کلان اقتصادی مانند رشد اقتصادی، تورم، میزان سرمایه‌گذاری، تراز تجاری و... متبلور می‌شود؛ اما در طی سالیان گذشته مشخص شده که این پارامترها الزامات توضیح دهنده کاملی از وضع موجود یک کشور نیست. به عنوان مثال نیکلاس اولتون^۱ اقتصاددان دانشگاه اقتصاد و علوم سیاسی لندن، تولید ناخالص داخلی (GDP) را معیاری

¹ Nicholas Oulton

جدال برای ترسیم واقعیت

بانک جهانی (توسعه دهنده شاخص WGI²)، مجمع جهانی اقتصاد (توسعه دهنده شاخص WEF³)، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و اتحادیه اروپا (توسعه دهنده شاخص‌های حکمرانی پایدار⁴)، دانشگاه آکسفورد (توسعه دهنده شاخص CRI⁵) و بسیاری از موسسات خصوصی و نیمه دولتی سالانه به ارزیابی قابلیت کشورها از بعد حکمرانی می پردازند⁶. این ارزیابی‌ها باروش‌های مختلف و با استفاده از پایگاه‌های داده متنوع انجام می شود که همین امر امکان مقایسه نسبی کشورها و عملکرد دولت‌های مستقر مختلف در یک کشور در بازه‌های زمانی مختلف را تا حدودی ممکن می سازد. با این حال مسئله مهم این است که آیا به راستی همه اندازه‌گیری‌ها از وضعیت ایران چه از منظر مرجعیت، نوع شاخص و نحوه جمع‌آوری داده‌ها به درستی توسط این نهادها انجام شده؟ و چه میزان این آمار که توسط موسسات مختلف جمع‌آوری می‌شوند می‌تواند قابل اتکا و مورد اعتماد باشد تا مبنای بررسی عملکرد دولت جمهوری اسلامی ایران توسط مردم و رسانه‌ها و حتی مدیران ارشد قرار گیرد؟

هرچند در یک نگاه کلی، شاخص‌های مختلف اقتصادی، افکارسنجی‌های داخلی و خارجی و شهرودمیدانی از وضعیت جامعه ایرانی، همه به یک ناظر بیرونی نشان می‌دهند که در دهه‌های گذشته شرایط برای ایران بخوبی پیش نرفته و بسیاری از اهداف توسعه‌ای کشور محقق نشده است، سنجش دقیق و مقایسه‌ای وضعیت کشور و استخراج توصیه‌های سیاستی و اصلاحی از آن‌ها، نیازمند «توافق و اجماع بر شاخص‌های جامع» است که عملکرد دولت‌های مختلف را بخوبی بازنمایی کنند. با این حال در خلا توسعه «شاخص بومی مورد توافق»، شاخص‌های موجود جهانی با وجود انتقاداتی که در ادامه اشاره خواهیم کرد با لحاظ شرایطی می‌توانند «روزنه‌نوری» بر وضعیت کنونی بتابانند.

نقاط ضعف شاخص‌های بین‌المللی

تحلیل پادساعت‌گرد

هنگامی که صحبت از حکمرانی یک کشور به میان می‌آید، مجموعه‌ی عظیمی از ساختارها، نهادها، مدیران ارشد و

ومیانی، بازیگران عمومی و خصوصی، نظامات سلسله‌مراتبی و شبکه‌های و... محل بحث قرار می‌گیرند. بنابراین زمانی که هدف گذاری سیاست مداران تحول در چنین سیستمی باشد، با تصمیمات و اقدامات چند روزه نمی‌توان اثرات بنیادینی خلق کرد و فرآیندی بسیار پیچیده و اقلامیان مدت لازم دارد. به عبارتی دیگر می‌توان بخشی از افت شاخص‌های حکمرانی ایران کنونی را ناشی از راهبردهایی که در گذشته اتخاذ شده و اکنون با تاخیر زمانی در حال آشکار شدن است، مربوط دانست؛ زیرا همانگونه که اصلاحات درست در لایه حکمرانی دیر بازده هستند، استراتژی‌های ناصواب حکمرانان نیز در میان مدت و بلند مدت اثرات خود را نشان می‌دهد. در واقع همین تاثیر زمان، دست اندرکاران حکمرانی کشور را به سمت تصمیمات نمایشی سوق داده و و ایران را به «جامعه‌ای کوتاه مدت» تبدیل کرده است. لذا هر دولتی ضمن اندازه‌گیری درست شاخص‌ها باید به اثرات میان مدت و یا بلند مدت تصمیمات گذشته و نمود آنها بر وضع کنونی واقف باشد. در واقع، اینکه تا چه میزان حکمرانان به این بازنمایی‌التفات کنند و کشور از منش «تعویق مسائل تا رسیدن به نقطه بحران» فاصله‌گیرد، تعیین‌کننده وضعیت رفاه و توسعه در ایران آینده خواهد بود.

خارج از گود

بسیاری از نمراتی که توسط نهادها و موسسات خارجی به پارامترهای مورد ارزیابی در ایران ارائه شده است، از طرف کارشناسان خارجی و یا نظرات قشر خاصی از خیرگان بوده است. به عنوان مثال سازمان Political Risk Services International Country Risk Guide ارزیابی شاخص‌های ثبات دولت، درگیری داخلی، تضاد بیرونی، تنش‌های قومیتی، کیفیت بوروکراسی و کیفیت نهادهای نظارتی در ایران را به عهده کارشناسان داخلی خود در ایالات متحده گذاشته که احتمالاً درک دقیقی از شرایط داخلی ایران ندارند. یا مجموعه Institutional Profiles Database، که از دیگر موسساتی است که اطلاعات مربوط به ایران را از طریق دفاتر منطقه‌ای خود در کشورهای عربی تکمیل می‌کند. این روش جمع‌آوری اطلاعات باعث عدم برآورد صحیح از حاکمیت ایران برای جهانیان خواهد شد.



² Worldwide Governance Indicators

⁴ Sustainable Governance Indicators

³ World Economic Forum

⁵ Change Readiness Index

⁶ (Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI), Legatum Prosperity Index, Sustainable Development Goals (SDG)

محاط در ایدئولوژی

ضلع باعث عدم جامعیت کافی نسبت به شناسایی وضعیت اداره دولت خواهد شد. در کنار طراحی این مدل بومی با استفاده از تجارب بین المللی، ارزیابی سالانه و دوره ای این شاخص ها نقش اساسی را خواهند داشت. به عبارتی دیگر صرف داشتن مدل نمی تواند موثر باشد و با تاکید بر گردآوری اطلاعات و ارزیابی ها در دوره های مختلف می توان در ارتباط با روند عملکردی بخش های مختلف دولت قضاوت کرد و پیشنهادات متناسبی ارائه نمود.

● ارزیابی فرابروکرتیک و تنوع نهادی:

رئیس جمهور نیاز دارد که در کنار مجموعه ها و ساختارهای رسمی موجود از قبیل مرکز آمار، سازمان اداری و استخدامی و... چشمی بینا و غیر ذی نفع به ارزیابی کارکردی حکمرانی بپردازد و به او گزارش دهد. این افراد/مجموعه درگیر بروکراسی ها و گزارش های سوگیرانه روزمره نشود و بدون کمترین ملاحظه ای، واقعیت های کشور و کژکاری های احتمالی را شناسایی و اطلاع رسانی کند. چراکه در غیر این صورت دولت به سرنوشت دولت های پیشین در باره ارایه گزارش عملکرد و اگر از منظر درون دولت و واقعیت های زندگی مردم دچار می شود. پیشنهاد می شود مسئولیت ارزیابی کارکردی دولت چهاردهم با تفویض اختیار به یکی از معاونت های رئیس جمهور (خصوصاً معاونت راهبردی ریاست جمهوری) صورت پذیرد.

● حکمرانی داده و اطلاعات:

بسیاری از شاخص ها و معیارهای مورد ارزیابی توسط نهادها، سازمان ها، وزارتخانه ها یا موسسات وابسته به دولت انجام می شود. اما مشکل از جایی آغاز می شود که اغلب این مجموعه ها حاضر به همکاری یا انتشار داده ها نیستند؛ فلذا ارزیابی های صورت گرفته عملاً به اشتراک گذاشته نخواهند شد. اصلاح جدی حکمرانی داده های موجود کشور و ایجاد امکان دسترسی بخش های مختلف برای استفاده از این اطلاعات، می تواند فصل جدیدی را در توسعه زیرساختی و عملکردی دولت رقم بزند.

● ترمیم برساخت بین المللی:

همانگونه که اشاره شد تصویر موجود از جمهوری اسلامی ایران حتی در حوزه هایی که موفق عمل کرده است، در عرصه

تعداد قابل توجهی از شاخص های بین المللی همراه با سوگیری های نظری، ارزشی و ایدئولوژیک اندازه گیری می شوند. بدان معنا که در برخی موارد، به مولفه هایی که اساساً برای سیاست گذار جمهوری اسلامی حائز ارزش نیستند و به سمت آن حرکت نمی کنند اما در برخی جوامع و مجامع بین المللی اهمیت بالایی دارند، پرداخته شده است. مثلاً پارامترهایی که به هر نحو میزان آزاد بودن بازار به مفهوم لیبرالیسم اقتصادی را اندازه می گیرند جزء این دسته هستند. یا تعدادی از مولفه هایی که تحت عنوان حقوق بشر با خوانش غربی آن گزارش می شوند، با پارامترهای ایرانی-اسلامی مام تفاوت یا متناقض اند و بنابراین ایران با افت شدید در امتیاز این معیارها روبه رو شده است.

چه باید کرد؟

با وجود نقاط ضعف و قوت مطروحه در باره شاخص های بین المللی می توان طیفی انتخاب های حدی را انجام داد. از عدم استفاده از شاخص های بین المللی موجود تا طراحی مبانی شاخص های بومی؛ اما مشخص است که انتخاب هر کدام از این دو مورد در کوتاه مدت برای دولت چهاردهم راهگشا نخواهد بود و باید متناسب با اقتضاعات کشور راهکارهای میانی را برگزید.

● محکسه وجهی:

دولت باید ارزیابی عملکردی خود را از سه منظر مهم انجام دهد: آمارهای کمی نظیر رشد اقتصادی، تعداد ارتکابات جرم و جنایت، میزان آلودگی شهری و صنعتی و... که عمدتاً داده های موجود سازمان ها و وزارتخانه ها است؛ نظر سنجی های مردمی که منعکس کننده حس مردم نسبت به نتایج تلاش های دولت هستند (مانند اعتماد به دولت و حاکمیت، ادراک فساد و...)؛ اعتبار سنجی نخبگانی در حوزه های تخصصی تر که توسط خبرگان آن بخش انجام می شود (به عنوان مثال کیفیت بودجه ریزی امری تخصصی است که همه مردم تخصص لازم برای اعلام نظر در این حوزه را ندارند و از طرفی صرفاً با آمارهای کمی موجود قابل اندازه گیری نیست). فقدان هر کدام از این سه



دولت چهاردهم برای ارزیابی واقعی و به دور از حواشی سیاسی و رسانه‌ای از عملکرد خود باید بتواند به سمت توسعه مدل بومی با در نظر گرفتن اقتضاعات و ملاحظات ذکر شده حرکت کند. دولت از سویی دیگر با تمرکز سیاستی و تنوع نهادی در ارزیابی کارکردی باید در راستای «متمایز سازی» خود حرکت کند و از تحلیل‌های مرسوم سیاست زده و مدل‌های ترجمه‌ای خارجی فاصله بگیرد تا واقعیت‌های صحنه برای مسئولین ارشد بازنمایی شود. همچنین در کوتاه مدت با تعاملات رسمی و غیر رسمی با نهادها، موسسات و مجموعه‌های بین‌المللی که در حال تصویرسازی خارجی از جمهوری اسلامی هستند، باید بتواند به تقویت فهم سایر کشورها از واقعیت‌های ایران اسلامی کمک کند.

بین‌المللی‌وارزیابی‌های موجود مخدوش بوده و با واقعیت فاصله دارد. تعاملات نخبگانی با مجموعه‌ها و موسسات خارجی و تبادل نظام مند اطلاعات درست از شاخص‌های عملکردی و واقعی جامعه ایران، می‌تواند موجب بهبود بازنمایی وضعیت کلان کشور ایران در اذهان عمومی مردم دنیا و رسانه‌ها شود. البته بنظر می‌رسد ارتباط با این نهادها در قالب فرآیندهای اداری و سنتی دیپلماسی و وزارت خارجه مقدور نیست و نیاز به مداخله مجموعه‌های علمی و اندیشکده‌ای در داخل کشور با حمایت دستگاه دیپلماسی می‌باشد.

تمرکز سیاستی هسته سخت

ارزیابی مداوم دولت اگر دغدغه مغز متفکر اصلی دولت نباشد عملاً از دستور کار خارج خواهد شد و به حاشیه رانده می‌شود. لذا به منظور شناسایی اصلی‌ترین نقاط ضعف و قوت دولت باید نهادی به صورت مداوم در پی ارزیابی و بهبود فرآیند ارزیابی از واحدهای مختلف در دولت باشد.





بسته نাত্রازی انرژی

راهکارهای عبور از سیاه چاله‌ی اقتصاد انرژی در ایران

رضایعقوبی | مرتضی محمودی

پژوهشگران گروه اقتصاد اندیشکده حکمرانی شریف

مقدمه

۱ استفاده از انرژی و منافع حاصل از صادرات آن در ایران به عنوان یکی از بزرگ‌ترین کشورهای دارای منابع غنی انرژی در جهان، از دیرباز به عنوان مزیت اقتصادی در توسعه و ارتباط با دیگر کشورهای جهان مورد توجه بوده است. اتفاقی که در سال‌های اخیر به دلیل تحریم‌های اقتصادی اختلال گسترده‌ای در روند آن انجام شد، هر چند با ادامه وضع فعلی و رشد مصرف داخلی و عدم توانایی سرمایه‌گذاری در جهت افزایش عرضه، منابع مازادی برای صادرات وجود نخواهد داشت. از طرفی، فشار شدید بر دولت در تأمین بنزین و سایر حامل‌های انرژی، مصرف بی‌رویه و کسری بودجه ناشی از یارانه‌های پرداختی و همچنین بی‌عدالتی در توزیع منابع انرژی، اصلاحات در این بخش را به یکی از اولویت‌های اصلی اقتصادی کشور تبدیل نموده است.

۲ تجربه اصلاحات اقتصادی، به ویژه در دهه گذشته نشان می‌دهد منطق تثبیت قیمتی تا نقطه‌ای که دیگر نتوان مصرف داخلی را پوشش داد و مجبور به شوک قیمتی شد، علاوه بر ایجاد نارضایتی گسترده و تبعات اجتماعی و امنیتی آن، راه حل بلندمدتی در کنترل مصرف نیز نیست. به عبارتی، رویکرد تثبیت قیمت حامل‌های مختلف انرژی، عامل اجبار دولت‌ها در گرفتن تصمیم شوک قیمتی بوده و هزینه‌های یادشده را به دنبال دارد.

۳ مسئله معیشت و تحت فشار بودن دهک‌های پایین درآمدی و پیامدهای مختلف آن سبب شده پیدا کردن راهکاری برای حمایت از این اقشار به عنوان مهم‌ترین وظیفه دولت در بخش اقتصاد مطرح شود. از این حیث پیش شرط هر برنامه اصلاحی جدی در کشور، تصویب یک برنامه حمایتی برای بخش آسیب‌پذیر کشور است. به بیان دیگر، برای اجرای هر برنامه اصلاحی باید نسبت به تضمین معیشت چند دهک پایین اطمینان حاصل کرد. منابع انرژی می‌توانند به عنوان پایه یارانه اختصاص شده به افراد باشد که یک درآمد پایدار تعدیل‌شونده با تورم را تضمین کند.

توصیف وضع موجود

حمایت از اقشار کم‌درآمد در قالب نظام یارانه‌ای در ایران، اعم از یارانه‌های آشکار و پنهان، از جمله حجیم‌ترین و گسترده‌ترین نظام‌های یارانه‌ای در دنیا است. مطابق گزارش آژانس بین‌المللی انرژی، ایران در سال ۲۰۲۰ سهمی معادل ۱۶ درصد از کل یارانه انرژی تخصیص شده در جهان را تأمین نموده است. در نگاهی کلی، بررسی ترانزنامه‌های انرژی و هیدروکربوری خیر از تخصیص بیش از ۱۰۱۵ میلیارد دلار یارانه انرژی فقط در ۱۵ سال منتهی به سال ۱۴۰۰ می‌دهد. این یعنی هزینه فرصت شیوه کنونی قیمت‌گذاری انرژی معادل سرانه ۲۰۷ دلار در روز برای هر ایرانی می‌باشد و این در حالی است که طبق اعلام بانک جهانی سرانه خط فقر در دنیا معادل ۲ دلار در روز است.

با این وجود بررسی‌ها نشان می‌دهد نظام یارانه‌ای فعلی در بخش انرژی، سبب تلفات بالا و مصرف با بهره‌وری بسیار پایین شده است. با بررسی شاخص شدت انرژی (تولید ناخالص داخلی اضافه شده به ازای هر واحد مصرف انرژی) به عنوان شاخصی برای سنجش میزان بهره‌وری مصرف انرژی در ایران، با قرار گرفتن ایران در جایگاه‌های اول دنیا در سال‌های مختلف مواجه می‌شویم. از طرفی در مقایسه تغییرات شدت انرژی در ایران با وضعیت جهانی، بار و ندر شدت انرژی در روندی معکوس از جهان مواجه می‌شویم که نشان از کاهش بهره‌وری در استفاده از انرژی به طور خاص در ایران می‌دهد.

سمت دیگر اشکالات نظام فعلی یارانه‌ای، نا عادلانه بودن توزیع آن است. به عبارتی حجم گسترده عدم‌النفع و بار هزینه‌ای که دولت در سرکوب قیمت حامل‌های انرژی به منظور ایجاد رفاه متحمل می‌شود، به دلیل اصابت نامتقارن و نفع بیشتر اقشار ثروتمند، نه تنها در افزایش رفاه مجموع جامعه به اندازه مقدار آن ناتوان است، بلکه با جایزه به مصرف و اقشار پردرآمدتر، به فاصله طبقاتی دامن می‌زند. طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، نسبت بهره‌مندی دهک دهم درآمدی به دهک اول شهری از بنزین، گاز طبیعی، برق، کالاهای اساسی و دارو به ترتیب برابر ۱۳۰۳، ۲۰۱، ۱۵۰۷ و ۵۰۲۰۸ و این نسبت برای خانوارهای روستایی به ترتیب برابر ۱۶۰۸، ۱۰۵۰۳ و ۳۰۷۰۴ است.



۳ برخلاف تجارب قبلی در انجام اصلاحات، هر نوع تصمیم اخذ شده باید پایدار باشد و وضعیت در سال‌های آینده دوباره به شرایط فعلی بازنگردد.

۴ با توجه به وضعیت معیشتی و عدم تحمل دهک‌های پایین درآمدی در برابر شوک از طرفی و ظرفیت انرژی برای استفاده از ارزش اقتصادی آن به عنوان یک سیاست حمایتی، هر نوع اصلاح باید با دیدر فاهی صورت بگیرد.

۵ تجربه شکست اصلاحات در آبان ۹۸ و تجارب مشابه قبلی و همچنین بی‌اعتمادی مردم به حاکمیت در انجام اصلاحات این چینی، هرگونه اقدام یک‌جانبه از طرف دولت با همراهی مردم همراه نخواهد شد. بنابراین ماهیت اصلاحات باید به طوری باشد که مردم به صورت اختیاری با آن همراهی کنند.

ایده‌کلی

اساس پیشنهاد حاضر استفاده از یک حامل انرژی، به عنوان پایه یارانه اختصاص داده شده به افراد است که تضمین یک درآمد پایدار تعدیل شونده با تورم باشد. استفاده از حاملی چون بنزین به عنوان پایه یارانه‌ای، به جز یک ابزار حمایتی هدف دیگری را نیز دنبال می‌کند. همان‌طور که اشاره شد، در نظام کنونی حاکم بر بخش انرژی، یکی از اساسی‌ترین مشکلات اثر حمایتی یارانه‌های اعطایی در این بخش به نفع دهک‌های پردرآمد است. این مسئله به طور خاص برای بنزین بسیار ملموس است.

در حالی که ۸۶ درصد خانوارهایی که در ثروتمندترین دهک شهری قرار می‌گیرند، لااقل یک خودروی بنزین سوز دارند، این میزان برای خانوارهای واقع در دهک فقیر و سستی کم‌تر از یک درصد و تنها برابر ۷/۰ درصد است. معضل جدی دیگر در این بخش تعیین قیمت به صورت صلاح‌دید و بر اساس نظرات شخصی سیاست‌گذاران است؛ به صورتی که در نتیجه آن تعیین قیمت سوخت تبدیل به ابزاری برای چانه‌زنی سیاسی و حتی ابزاری انتخاباتی شده است. از این رو، مسئله بسیار مهم و دارای اولویت توقف فرایند قیمت‌گذاری حامل‌های

باحتفظ وضع کنونی نظام یارانه‌ای در ایران و رشد مصرف حامل‌های مختلف، مسئله دیگر محدود به از دست دادن هزینه فرصت کسب درآمد از انرژی و به اصطلاح یارانه پنهان انرژی نیست، بلکه بارش مصرف از طرفی و نبود درآمد در این بخش و عدم توانایی سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش عرضه انرژی از طرف دیگر، وضعیت رشد و تولید حامل‌های مختلف انرژی در کشور را به ناترازی می‌رساند.

به عنوان مثال، در بودجه سال ۱۴۰۳ فقط ۸۰ همت از منابع عمومی تبصره ۴ و نیز از منابع هدفمندی برای واردات بنزین پیش‌بینی شده است، این در حالی است که تا سال ۱۴۰۱ ایران صادرکننده بنزین بوده است. در گاز طبیعی نیز، طبق گزارش شورای عالی انرژی، با وجود سرمایه‌گذاری ۲۵ میلیارد دلاری برای افزایش عرضه و جلوگیری از افت فشار گاز در میادین، در صورت حفظ روند فعلی مصرف تا سال ۱۴۱۴، برای تأمین نیاز مصرف داخلی به سالانه ۶ میلیارد دلار واردات گاز نیاز خواهیم داشت.

از طرفی، با توجه به قیمت‌گذاری در عرضه انرژی در داخل و عدم سودده بودن این صنعت، ناترازی ایجاد شده به بخش مالی منتقل شده و بخش قابل توجهی از ناترازی بودجه‌ای و در نتیجه رشد نقدینگی به این بخش مربوط می‌شود. طبق گزارش خزانه در سال ۱۴۰۰، ۵۸ درصد از مانده کل بدهی‌های دولتی به بخش بانکی و ۴۱ درصد از مانده کل بدهی‌های بخش دولتی به طلبکاران را بدهی‌های مربوط به شرکت‌های دولتی بخش انرژی شامل می‌شود.

راهبردهای تصمیم‌گیری

با توجه به قیود گفته شده و ضرورت‌های لازم برای ایجاد اصلاحات، در نظر گرفتن اصول زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱ اصلاحات را نباید محدود به راهکاری صرفاً قیمتی و غیرقیمتی کرد. انجام هر نوع اصلاح قیمتی با توجه به قیود چند بعدی مسئله نیاز به اقدامات پیشینی و پسینی دارد.

۲ با توجه به تجارب قبلی و مقاومت و آسیب‌پذیر بودن مردم در برابر شوک، اصلاحات باید به صورت تدریجی انجام شود.



صادر نمایند؛ با این تفاوت که اولاً منافع آن شامل حال همه مردم ایران یا همان فروشنندگان بنزین می‌شود و ثانیاً این نحوه فروش بنزین در واقع صادرات و نه قاچاق خواهد بود. در گام‌های بعدی نیز می‌توان به حذف دیگر یارانه‌های پرداختی مانند یارانه ارز ترجیحی و یارانه گندم پرداخت و به جای آن به سهمیه بنزین هر نفر افزود. این کار پس از شکل‌گیری بازار و حذف عرضه بنزین به قیمت دولتی و دیدن موفقیت‌های این طرح امکان‌پذیر خواهد بود.

گاز و برق خانگی:

با توجه به سهم بالای بخش خانگی در گاز و برق مصرفی به ویژه در مواقع پیک مصرف که منجر به قطع انرژی صنعت و ضرر گسترده به تولید در سالیان گذشته شده است و همچنین ناترازی در گاز طبیعی در سال‌های آینده با توجه به افت فشار در میادین گازی و از طرفی توزیع نامتقارن مصرف در بخش خانگی به نفع دهک‌های بالایی درآمدی، اصلاح قیمت برای کنترل مصرف بخش خانگی ضروری به نظر می‌رسد. پیشنهاد بلندمدت در این بخش هم تخصیص سهمیه گاز و برق به خانوارها و ایجاد بازار برای فروش و مبادله این سهمیه است. اما چون این کار مستلزم سرمایه‌گذاری در زیرساخت (به عنوان مثال تعویض کنتورهای قدیمی و استقرار کنتورهای هوشمند) است، پیشنهاد می‌شود این طرح به صورت تدریجی اجرا شده و در کوتاه مدت نظام پلکانی فعلی محاسبه قبوض اصلاح شود، به طوری که باگران کردن پله‌های بالای مصرف، الگوی مصرف اصلاح شده و پرمصرف‌ها جریمه شوند. پیشنهاد عملیاتی هم به این صورت است که قیمت پله دوازدهم مصرف در گاز آزاد شده و مصرف در این پله طبق فرمول خوراک و اگذاری به پتروشیمی‌ها محاسبه گردد.

سوخت جت:

در حال حاضر قیمت سوخت هوایی عرضه شده به تمامی پروازهای شرکت‌های داخلی برابر با ۶۰۰ تومان به ازای هر لیتر می‌باشد. در حالی که قیمت صادراتی سوخت هوایی بیش از ۴۰۰۰ تومان است. از طرفی بر اساس آمار سال ۱۴۰۱ سهم

حامل‌های انرژی و ایجاد بازاری است که در آن تعیین قیمت بر اساس عرضه و تقاضا صورت پذیرد (هرچند تنظیم‌گری حاکمیت کماکان در این بازار وجود خواهد داشت). بر این اساس، پیشنهاد حاضر به منظور ایجاد بازار انرژی و توقف قیمت‌گذاری دولتی ارائه می‌گردد. لازم به ذکر است با توجه به مشکلات پیش‌رو در حذف یکباره یارانه‌های سوخت، پیشنهاد حاضر در شرایط کنونی عملاً منجر به اصلاح تدریجی قیمت‌ها خواهد شد.

پیشنهاد سیاستی

بنزین:

دو اصل کلیدی این پیشنهاد (۱) تخصیص سهمیه بر اساس خانوار به جای خودرو (۲) ایجاد بازار مبادله سهمیه (حذف نقش دولت به عنوان قیمت‌گذار) است. وجود دولت به عنوان بازیگر اصلی علاوه بر ممانعت از تشکیل بازار، مانع مهم پذیرش عمومی این طرح خواهد بود. به کلیه خانوارهای ایرانی در گام اول سهمیه‌ای معادل ۲۰ لیتر به ازای فرد در ماه بنزین تعلق می‌گیرد. هر خانوار می‌تواند بنزین سهمیه خود را مصرف کرده و یا آن را در بازاری متشکل با قیمتی واحد به فروش برساند. نقش دولت به هیچ وجه قیمت‌گذاری نبوده و صرفاً نقش تنظیم بازار را بر عهده دارد. در صورتی که سهمیه انباشته شده در یک کارت از حد معینی تجاوز نماید، سهمیه جدید به صورت خودکار در بازار فروخته شده و مبلغ آن برای فرد اریز می‌شود.

برای ممانعت از ایجاد شوک به بازار، دولت تا اطلاع ثانوی مکلف به عرضه بنزین به قیمت سه هزار تومان در جایگاه‌ها خواهد بود، بنابراین قطعاً افزایش قیمت به صورت شوک برای بنزین رخ نخواهد داد. به مرور و با ایجاد مطالبه اجتماعی برای حذف سقف سه هزار تومان، قیمت بنزین به صورت کنترل شده افزایش خواهد یافت. در چنین شرایطی اقشار مرز نشین نیز می‌توانند بنزین را از بازار متشکل خریداری نموده و آن را از طریق شبکه‌های محلی



مسافرت هوایی کمتر از ۲ درصد از کل روش‌های مسافرت (زمینی، ریلی، آبی و...) است. ضمن اینکه گزارش درآمد-هزینه سال ۱۴۰۱ مرکز ملی آمار ایران نشان می‌دهد هزینه سفرهای هوایی کمتر از ۰.۰۲ درصد از سبد هزینه خانوار متوسط ایرانی را تشکیل می‌دهد.^۲ این موضوع نشان می‌دهد استفاده‌کنندگان از یارانه سوخت هوایی بخش بسیار محدودی از جامعه هستند. توزیع درآمدی این جامعه محدود نیز متوازن نبوده و سه دهک بالای درآمدی بخش بزرگی از این یارانه را دریافت می‌کنند و این برخلاف نظام توزیع عادلانه یارانه است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود قیمت سوخت هوایی تا ۹۵ درصد قیمت فوق افزایش یابد.



^۲ هزینه متوسط سرانه خانوار شهری در سال ۱۴۰۱، حدوداً ۱۳۷ میلیون تومان و هزینه متوسط سرانه خانوار روستایی ۷۹ میلیون تومان بوده است. از این میزان سهم کرایه حمل و نقل و مسافر توسط هواپیما در خانوار شهری و روستایی به ترتیب ۲۴ و ۶ هزار تومان بوده است. این عددی اگر فرض کنیم همه خانوارهای شهری ای که به مسافرت هوایی رفته اند یک نفره بوده اند و یک بار از تهران به مشهد رفته اند و برگشته اند هزینه شان (به قیمت‌های مصوب ۱۴۰۱) حدود ۲ میلیون تومان بوده است. بر اساس این فرض، باید ۹۸.۸ درصد از خانوارهای مسافرت هوایی نرفته باشند تا میانگین ۲۴ هزار تومان محقق شود. این مثال فرضی نشان می‌دهد حدوداً چه کسری از جامعه از یارانه سوخت هوایی بهره‌مند هستند.



تأملی در معمای بنزین:

چه اصلاحاتی محکوم به شکست نیست؟

دکتر مرتضی زمانیان | دکتر علی صنّاعی

عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی امیرکبیر | عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

یارانه‌های انرژی، به‌ویژه یارانه‌های مربوط به سوخت‌های فسیلی، در بسیاری از کشورها از جمله ایران به‌عنوان ابزار مهم سیاست اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. این یارانه‌ها با هدف مقرون‌به‌صرفه کردن انرژی برای مصرف‌کنندگان و حمایت از توسعه اقتصادی طراحی شده‌اند؛ با این حال، اغلب منجر به ناکارآمدی، مصرف بیش از حد و بار مالی قابل توجهی بر دولت‌ها می‌شوند. در ایران نیز دهه‌هاست که محوریت یافتن کارکردهای رفاهی و حمایتی انرژی عملاً نظام اقتصادی و قیمت‌گذاری انرژی را دچار اختلال کرده است؛ موضوعی که اختلاف نظر جدی در اساس آن بین پژوهشگران حوزه اقتصاد و انرژی در کشور وجود ندارد و تنها مسئله مورد اختلاف نحوه مواجهه با آن است.

اهمیت اقدام عاجل در مواجهه با چالش یارانه‌ها

به دولت چهاردهم توصیه می‌شود که این موضوع را بنهایت جدیت مورد توجه قرار دهد، چرا که ناتوانی در اتخاذ تصمیمات به‌موقع و کارآمد می‌تواند تبعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی سنگینی برای کشور به همراه داشته باشد. تجربه ناآرامی‌های اجتماعی در سال ۱۳۹۸ و شرایط فعلی اقتصاد کشور نشان می‌دهد که عدم اصلاح یارانه‌های انرژی، به‌ویژه یارانه بنزین، می‌تواند منجر به بروز بحران‌های گسترده‌تر شود که مهار آنها بسیار دشوار خواهد بود.

ابعاد اجتماعی و رفاهی یارانه بنزین

در این میان، میزان ابعاد رفاهی و به تبع اجتماعی یارانه‌های انرژی در ایران بیش از هر حامل دیگری، در مورد بنزین مورد مناقشه قرار گرفته است؛ زیرا برخلاف سایر حامل‌های انرژی که بخش مهمی از یارانه‌های آن‌ها صنایع را هدف‌گذاری کرده است، عرضه یارانه‌ای بنزین به‌طور خاص اهداف رفاهی داشته و در عین حال سوابق ناآرامی‌های اجتماعی مربوط به آن نیز در کشور وجود دارد.

تخصیص ناعادلانه یارانه بنزین

بر اساس داده‌های موجود، به‌جز یارانه بنزین تولیدشده در پالایشگاه‌های کشور که بالغ بر یک صد میلیون لیتر در روز است، یارانه تأمین بنزین از پتروشیمی‌ها و وارداتی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۴ میلیارد دلار بوده است. در این میان معضل اساسی از آنجاست که بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران، ۴۲ درصد از خانوارهای ایرانی فاقد خودروی سواری بنزین‌سوز هستند که این خانوارها از لحاظ اقتصادی نیز در وضعیت ضعیف‌تری نسبت به اقشار دارنده وسایل نقلیه موتور قرار دارند، به طوری که ۶۰ درصد از این خانوارهای فاقد خودرو جزو ۳ دهک فقیر و ۷۵ درصد آنها جزو ۵ دهک فقیر جامعه هستند. از این رو بدیهی است که الگوی فعلی تخصیص یارانه بنزین که به صورت یارانه نهفته در قیمت ارائه می‌شود، کمترین اصابت را به اقشار مستمند جامعه دارد که از لحاظ منطقی کاملاً خلاف اهداف رفاهی است. همچنین انتظار می‌رود که آن بخش از یارانه بنزین که در بخش حمل و نقل عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد نیز به دلیل بهره‌برداری کمتر اقشار فقیرتر از کالاها و خدمات، اصابت کمتری به این قشر از جامعه داشته باشد. ضمن آنکه بخش حمل و نقل عمومی نیز با دریافت حدود ۱۵ تا ۲۰ میلیون لیتر بنزین در روز، عملاً سهم محدودی از کل یارانه این بخش را به خود اختصاص داده است.

فقر ادبیات سیاستی در اصلاح یارانه‌ها

بر اساس یافته‌های این مطالعه، فقر جدی در ادبیات سیاستی در مورد نحوه اعمال اثر بخش سیاست‌های اصلاحی تعدیل یارانه‌های انرژی برای به حداقل رساندن چالش‌های اجتماعی وجود دارد. توصیه‌های موجود در این حوزه عموماً ناظر به گفتگو و اقناع اجتماعی پیش از انجام اصلاحات یارانه‌ای است. دولت‌ها باید مخالفت‌های عمومی برای تقویت اصلاحات یارانه‌ها را پیش‌بینی کرده و اقداماتی را برای به حداقل رساندن تأثیر آن بر جمعیت‌های آسیب‌پذیر اجرا کنند و در نتیجه خطر ناآرامی‌ها و مشکلات اجتماعی را کاهش دهند.

تجربیات موفق و ناموفق اصلاح یارانه انرژی

در عین حال یکی از موفق‌ترین تجارب اصلاحات یارانه انرژی مربوط به ایران در سال ۱۳۸۹ در دولت دهم بود که علاوه بر ارائه اطلاعات کافی به شهروندان، توأم با طرح باز توزیع همگانی درآمد^۱ بین آحاد جامعه و در نتیجه افزایش رفاه دهک‌های پایین بود. حذف و تعدیل یارانه انرژی و توزیع منابع حاصل از آن به صورت نقدی بین تمام خانوارهای جامعه، علاوه بر کاهش ضریب جینی، منجر به بهبود معیشت بسیاری از آحاد فقیر جامعه شد که تحقق آن بدون ایجاد ناآرامی‌های اجتماعی، این طرح را به یکی از موفق‌ترین و البته بزرگ‌ترین طرح‌های اصلاح یارانه انرژی در ادبیات اقتصاد تبدیل نمود.

با این حال، کمتر از یک دهه بعد، تعدیل یارانه بنزین در سال ۱۳۹۸ و در دولت دوازدهم در حالی منجر به بروز ناآرامی‌های اجتماعی در ایران شد که اندازه تعدیل یارانه‌ای در آن بسیار کوچک‌تر از اصلاحات موفق پیشین بود. جالب آنکه در دولت یازدهم تعدیل دیگری در حوزه بنزین و البته بدون باز توزیع منابع انجام شده بود که هیچ‌گونه واکنش اجتماعی جدی و قابل ملاحظه‌ای به همراه نداشت.

چالش‌های ایجاد شده در زمینه اعتماد عمومی به دولت

در دی ۱۴۰۰ و با گذشت بیش از دو سال از اتفاقات آبان ۱۳۹۸، پیش از حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و در حالی که بر اساس برخی دیگر از پیمایش‌ها رئیس‌جمهور فقید، شهید رئیسی، از بیشترین میزان محبوبیت و اعتماد عمومی در دوران ریاست جمهوری خود قرار داشت، یک سؤال در پیمایشی^۲ مطرح شد که «آیا دولت عموماً در جهت مردم فعالیت می‌کند یا در جهت منافع افراد و گروه‌های خاص؟». در پاسخ به این سؤال، ۵/۳۰ درصد پاسخگویان معتقدند فعالیت‌های دولت در جهت تأمین منافع عمومی است، در حالی که ۶۰ درصد قائل به تمرکز اقدامات دولت در جهت منافع گروه‌های خاص است (۵/۵ درصد مابقی پاسخ‌ها شامل نمی‌دانم یا سایر است). لازم به ذکر است که پاسخ این گروه ۶۰ درصدی لزوماً به معنای هم‌راستایی اقدامات دولت با منافع افراد، احزاب یا گروه‌های ذی‌نفوذ (دلالت بر نوعی از فساد) نیست؛ از آنجایی که از نظر توده مردم تفکیک

مشخصی بین نفع دولت و نفع عموم وجود دارد، این پاسخ می‌تواند دال بر این باشد که از نظر پاسخگویان، دولت بعضاً اقداماتی را برای تأمین بودجه خود و دستگاه‌های اجرایی وابسته‌اش انجام می‌دهد که به معنای منفعت عمومی نیست و خود دولت هم بخشی از گروه‌های خاص به شمار می‌رود. در واقع، تأمین بودجه‌ای که قرار است به جیب دولت رفته و سپس توسط دولت هزینه شود (هرچند از لحاظ اقتصادی در نهایت نفع آن به مردم خواهد رسید)، از نظر مخاطبین لزوماً به معنای منفعت مردم نیست.

در همین پیمایش از مردم پرسیده شده است که «برخی معتقدند با توجه به قیمت فعلی بنزین در مقایسه با سایر کالاهای کشورمان، دولت چه بخواهد چه نخواهد مجبور است، قیمت بنزین را افزایش دهد. در مقابل برخی دیگر می‌گویند دولت اگر بخواهد می‌تواند قیمت بنزین را افزایش ندهد و آن را در طول زمان، ثابت نگه دارد. نظر شما در مجموع به کدام یک از این دو دیدگاه نزدیک‌تر است؟». نکته جالب در پاسخ به این سؤال آن است که ۲/۸۴ درصد از پاسخگویان بر این باور بودند که دولت اگر بخواهد می‌تواند بنزین را گران نکند (این عدد در پیمایش دیگری در اسفند ۱۴۰۰ برابر ۶/۸۳ درصد بوده است) و تنها ۴/۱۳ درصد از پاسخگویان معتقد بودند که دولت دیر یا زود مجبور به اصلاح قیمت بنزین خواهد شد (این عدد در پیمایش اسفند ۱۴۰۰ نیز ۴/۱۳ درصد بوده است). جالب آنکه در پیمایشی پس از حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی نیز بیش از ۷۰ درصد از مردم با این گزاره که «دولت اگر می‌خواست می‌توانست قیمت کالاها و مواد خوراکی را افزایش ندهد و مشکل کمبود کالاها و یا قاچاق آنها به خارج از کشور را از راه دیگری حل کند»، هم‌نظر بوده‌اند.

توجه به پرسش‌های بالا تا حدی غامض بودن چالش بنزین روشن می‌گردد. در حالی اکثریت مطلق پاسخگویان معتقدند دولت مجبور به گران کردن بنزین نیست که اکثریت معتقدند اقدامات دولت در جهت منافع مردم نیست؛ بنابراین، بدیهی است که مردم بپندارند اگر دولت قصد تغییر



چه باید کرد؟

نتایج فوق این ایده را به ذهن متبادر می‌سازد که یکی از محورهای فرایند اصلاحات باید توأم بودن آن با اصلاح نقش دولت در مسئله سوخت باشد. در واقع، باید الگوی مدیریت بنزین در کشور به نحوی اصلاح شود که در نتیجه آن، باور شکل گرفته در اذهان از دولت به عنوان عنصر گران‌کننده ی منفعت جو اصلاح شود، در غیر این صورت مسیر اصلاحات در این بخش بادشواری جدی همراه خواهد بود.

در این راستا، یک پیشنهاد مشخص سیاستی تغییر نقش دولت از قیمت‌گذاری و سنجش این ایده است که اگر مسئله تعیین قیمت به خود مردم واگذار شود، آیا کماکان مردم با ایده اصلاحات در بخش بنزین مخالفت خواهند کرد؟ در ادامه، ایده ی اختصاص سهمیه ی بنزین به همه مردم با قیمت‌های فعلی، ایجاد بازار مبادله برای آن و عدم مداخله دولت در تعیین قیمت توسط مردم، مورد سؤال قرار گرفت.

نکته جالب توجه موافقت ۵/۶۴ درصد پاسخگویان (۵/۳۰ درصد بسیار موافق و ۳۴ درصد موافق) با این ایده است (در مقابل ۶/۱۳ درصد مخالف و ۳/۱۹ بسیار مخالف). در واقع با حذف نقش قیمت‌گذاری (گران‌کنندگی) دولت و واگذاری مسئله قیمت به مردم، اکثریت پاسخ‌دهندگان با این ایده موافقت می‌کنند (موافقت با این ایده در تمامی گروه‌های درآمدی در بین پاسخ‌دهندگان بالاتر از ۵۰ درصد است).

از همین رو، پیشنهاد مشخص سیاستی این یادداشت تغییر جهت اصلاحات از ایده ی سنتی «گران کردن و باز توزیع کردن» به «مردمی کردن» و به بیان دیگر واگذاری مقوله هدفمندی یارانه‌ها به مردم است. هر چند این مطالعه به طور مشخص در مورد بنزین انجام شده است و لزوماً تجویز صریحی در مورد سایر حامل‌های انرژی مانند گاز و نئیل، برق و گاز ندارد، با این حال به نظر می‌رسد ایده ی محوری تغییر نقش دولت از قیمت‌گذاری به تنظیم‌گری غیرقیمتی و واگذاری مسئله قیمت به مردم ایده ای محوری برای حل مسئله هدفمندی یارانه‌های انرژی باشد.

قیمت بنزین را دارد، نه برای منافع آنها و نه به دلیل اجبار اقتصادی است، بلکه به دلیل تأمین منافی چون منفعت گروه‌های خاص و جبران کسری بودجه است؛ موضوعی که در مطالعات گروه‌های کانونی نیز بدان اشاره شد. بدیهی است در چنین شرایطی بستر ناآرامی‌های اجتماعی در پس اصلاحات قیمتی در مورد بنزین وجود دارد.

در ادامه، به طور مشخص ایده اصلاحات قیمتی و باز توزیع منابع آن از مردم مورد سؤال قرار گرفت که ۹/۶۳ درصد پاسخگویان به صراحت با پیشنهاد «قیمت بنزین به قیمت واقعی افزایش پیدا کند و مبلغ به دست آمده به صورت نقدی به افراد داده شود.» مخالف و بسیار مخالف بودند (از این میزان ۴۵.۴ درصد بسیار مخالف بوده‌اند).

پیش از ادامه بحث در باره نحوه طراحی سیاست‌های اصلاحی اعتمادساز، مناسب است شواهدی را در تأیید نااطمینانی عمومی در مورد اهداف مثبت برنامه اصلاحی دولت مورد توجه قرار دهیم. هر چند این یافته به اشکال مختلف در برخی دیگر از پیمایش‌ها نیز مشاهده شده است. شاید گفته شود که مردم به دلایل دیگری نسبت به افزایش قیمت بنزین نگرانی دارند و در نتیجه این پرسش حکایت از بی‌اعتمادی به اهداف و نحوه توزیع منافع طرح ندارد.

به دولت چهاردهم توصیه می‌شود که با بهره‌گیری از تجربیات موفق و ناموفق گذشته، اصلاحات یارانه بنزین را با دقت بیشتری انجام دهد. این اصلاحات باید به طور تدریجی و با جلب همراهی و اعتماد عمومی صورت گیرد. از هرگونه تصمیم‌گیری شتاب‌زده و بدون باز توزیع منافع به اقشار ضعیف خودداری شود. ایجاد شفافیت در اهداف اصلاحات و اطلاع‌رسانی گسترده به مردم از جمله اقداماتی است که می‌تواند از بروز ناآرامی‌های اجتماعی جلوگیری کند و همزمان عدالت اجتماعی را محقق سازد. در ادامه به جزئیات طرح اصلاح یارانه بنزین را بررسی کرده و ابعاد مختلف طرح را بررسی خواهیم کرد.



همچنین، به اقشار مرزنشین این امکان داده می‌شود تا بنزین را از بازار متشکل خریداری و آن را از طریق شبکه‌های محلی صادر کنند.

این طرح با هدف ساده‌سازی و اجرایی بودن برای تمامی اقشار جامعه طراحی شده است، به گونه‌ای که حتی افراد بدون دسترسی به ابزارهای ارتباطی و بی‌سواد نیز بتوانند از این سیاست منتفع شوند. علاوه بر موارد مذکور، طرح ارائه شده با عنوان «پیشنهاد اصلاح نظام یارانه بنزین در کشور» از سوی اندیشکده حکمرانی شریف‌داری ویژگی‌های زیر است:

- سادگی و اجرایی بودن برای آحاد جامعه (به صورتی که حتی افراد بدون دسترسی به ابزارهای ارتباطی و حتی افرادی بی‌سواد بدون هیچ مشکلی منتفع این سیاست شوند).

- بازار یکپارچه با قیمت واحد در کل کشور
- عدم امکان سفته‌بازی و ایجاد انحصار
- عدم نیاز به زیرساخت‌های خاص
- وابسته کردن معیشت مردم مرزنشین به صادرات قانونی سوخت به جای قاچاق

جمع‌بندی

۱ اهمیت همراهی اجتماعی در اصلاحات یارانه‌ای

با بررسی تجارب موفق و ناموفق اصلاح یارانه در ایران و سایر کشورها، روشن می‌شود که همراهی اجتماعی یک شرط اصلی برای اصلاحات در موضوع بنزین است و بدون همراهی اجتماعی نه تنها احتمال شکست اصلاحات افزایش می‌یابد، بلکه اجرای آن ممکن است به بروز خسارت‌های سیاسی و امنیتی برای کشور منجر شود (مانند تجربه‌ی آبان ۱۳۹۸ ایران). اصلاح سیاست‌های یارانه‌ای در حوزه انرژی به صورت سنتی امری دشوار بوده و تجربه نشان داده است که در صورت ضعف اعتماد عمومی به دولت، اصلاح این سیاست‌ها دشواری مضاعفی پیدا می‌کند. به این ترتیب، مهم‌ترین سؤال سیاست‌گذار در این باره این است که چگونه می‌توان سیاست‌های اصلاحی را تعریف کرد که اکثریت مردم از آن

برای اجرای یک طرح حمایتی دائمی در خصوص اصلاح یارانه بنزین، رعایت اصول اقتصادی زیر ضروری است: اصلاحات قیمتی و غیرقیمتی باید تدریجی باشد تا از شوک‌های اقتصادی جلوگیری کرده و همچنین مردم باید نقش محوری در اصلاحات داشته باشند، به ویژه اقشار ضعیف که باید از این اصلاحات منتفع شوند. همچنین، باید جریان رفاهی برای دهک‌های پایین و نیازمندان در نظر گرفته شود. اصلاحات باید با تغییر نظام حکمرانی بخش انرژی همراه باشد تا نقش دولت از قیمت‌گذار صرف به سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و تسهیل‌گر تغییر کند. همچنین منابع طرح باید پایدار باشد، به گونه‌ای که ارزش‌داری‌های تخصیص داده شده به مردم به صورت خودکار و متناسب با تورم تعدیل شود.

اجرای این طرح نباید به اختلال در بازارهای اقتصادی منجر شود و تمامی حمایت‌های صورت گرفته باید ملموس باشد تا رضایت اجتماعی ایجاد کرده و از مقاومت‌های اجتماعی جلوگیری کند. علاوه بر این باید امکان صادرات حامل‌های صرفه‌جویی شده توسط مردم فراهم شود تا درآمدزایی و ارزآوری واقعی داشته باشد. در ادامه، پیشنهادی برای اصلاح نظام یارانه‌ای ارائه شده است که بر دو اصل کلیدی استوار است: تخصیص سهمیه بر اساس خانوار به جای خودرو و ایجاد بازار مبادله سهمیه.

در این طرح، به تمامی خانوارهای ایرانی سهمیه‌ای معادل ۲۰ لیتر بنزین به ازای هر فرد در ماه تعلق می‌گیرد. این سهمیه می‌تواند مصرف شده یا در بازاری با قیمت واحد به فروش برسد. در این طرح، دولت نقش تنظیم‌کننده بازار را بر عهده دارد. همچنین حذف دولت از فرایند مبادله بنزین، سرمایه اجتماعی لازم برای اصلاحات را افزایش می‌دهد. پس از اجرای این طرح، خانوارهای توانمند سهمیه بنزین خود را در بازار متشکل به فروش برسانند و در صورت انباشت سهمیه، مازاد آن به صورت خودکار فروخته و مبلغ آن به حساب خانوار واریز می‌شود. علاوه بر این برای جلوگیری از شوک به بازار، دولت مکلف به عرضه بنزین به قیمت فعلی خواهد بود و به مرور قیمت بنزین به صورت کنترل شده افزایش خواهد یافت.



چنین تغییراتی اعتماد کاملی ندارند، بروز ناآرامی پس از افزایش قیمت بنزین دور از انتظار نیست.

۴ تخصیص سهمیه مبادله پذیر و بازار شناور بنزین

بر این اساس دو مقوله محوری در هرگونه اصلاحات یارانه‌ای در بخش انرژی باید کم‌رنگ کردن نقش دولت در فرایند اصلاحات از طریق مردمی‌سازی فرایند و همچنین نحوه اکتساب منافع آن باشد؛ بنابراین، پیشنهاد سیاستی مشخص این یادداشت تخصیص سهمیه مبادله‌پذیر و ایجاد بازار مبادله باقیمت شناور در بنزین است که اکثریت مخاطبان پیمایش این مطالعه نیز با آن همراهی می‌نمایند.

پشتیبانی کنند، یا اقلیت مخالف به مواجهه سخت با آن برنخیزند. برای تحقق این امر، اینکه عموم مردم واقعاً منتفع این سیاست‌های اصلاحی هستند، کافی نیست؛ به خصوص اگر این منتفع شدن به وضوح برای مردم قابل لمس نباشد. پشتیبانی کنند، یا اقلیت مخالف به مواجهه سخت با آن برنخیزند. برای تحقق این امر، اینکه عموم مردم واقعاً منتفع این سیاست‌های اصلاحی هستند، کافی نیست؛ به خصوص اگر این منتفع شدن به وضوح برای مردم قابل لمس نباشد.

۲ نقش اعتماد عمومی در موفقیت اصلاحات

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های همراهی اجتماعی در کنار محتوای برنامه اصلاحی و فهم عموم مردم از نتایج و منافع آن، اعتماد عمومی مردم به حکومت (به‌طور عام) و به دست اندرکاران برنامه اصلاح (به‌طور خاص) است که کمتر در ادبیات این حوزه مورد بررسی قرار گرفته است. زمانی که آقای احمدی‌نژاد اقدام به اصلاح و هدفمند کردن یارانه‌ها در شرایط رونق اقتصادی نمود، با همراهی عمومی مردم مواجه شد، اما در حال حاضر به نظرمی‌رسد پس از چند سال تورم بالا و تضعیف وضعیت اقتصادی و پس از اجرای نادرست افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸، اعتماد عمومی به دولت برای اصلاحات در موضوع بنزین کاهش یافته است. با این فرض که اعتماد عمومی مردم با نرخی‌کند تغییر می‌کند و از سوی دیگر دولت ناچار به اصلاحات در این حوزه است، باید طراحی سیاست اصلاحی به گونه‌ای باشد مسئله اعتماد عمومی را به صورت درون‌زا بتواند حل و فصل نماید.

۳ حذف دولت از فرآیند قیمت‌گذاری انرژی

یکی از پیش‌شرط‌های لازم برای پذیرش اجتماعی اصلاحات اساسی در بخش یارانه بنزین (و قاعدتاً سایر حامل‌های انرژی) حذف دولت قیمت‌گذار است. تا زمانی که فهم عمومی این است که (۱) دولت فروشنده است و مردم خریدار؛ (۲) دولت می‌تواند قیمت بنزین را تا آینده‌ای دور یا نزدیک ثابت نگاه دارد؛ و (۳) مردم به‌اندکیزه‌های دولت در انجام





جهان در حال تحول

و جایابی مناسب جمهوری اسلامی ایران

علی صالحیان

پژوهشگر گروه بین الملل اندیشکده حکمرانی شریف

۲. کلان پروژه کوریدورها

کاهش تأثیر تحریم‌ها در گروتثبیت نقش بلندمدت و پایدار ایران در ژئواکونومی در حال تحول جهانی است. بدین منظور پیشنهاد می‌شود به‌طور عاجلانه‌ای، تعلل و بی‌تصمیمی در جایابی ایران در کریدورهای بین‌المللی، با کلان پروژه ملی در این موضوع حساس و حیاتی جایگزین شود. علی‌رغم پرهیز کلی این مجموعه از توصیه تأسیس نهادی، به جهت اهمیت کلیدی این موضوع، هم‌افزایی سیاسی، دیپلماتیک، اقتصادی و تجاری حتی می‌تواند در ساختار نهادی جدیدی دنبال شود.

بر اساس وضعیت پیچیده و سیال روابط بین‌الملل و موقعیت ویژه و حائز اهمیت جمهوری اسلامی در این عرصه، الزام به هوشیاری، آگاهی و فهم صحیح از پویایی‌های عرصه تعاملات خارجی نیازی غیر قابل کتمان است. از همین رو، جایابی مناسب جمهوری اسلامی ایران در منطقه و جهان با توجه به مهم‌ترین مسائل پیش‌روی کشور، حائز اهمیت است. در این گزارش تلاش شده است برای دولت منتخب جمهوری اسلامی ایران، اهم پیشنهادات کلان در حوزه سیاست خارجی، به دور از نگاه جناحی و در راستای تأمین حداکثری منافع ملی به اشتراک گذاشته شود.

۳. ابتکار منطقه‌ای

در راستای پیگیری سیاست همسایگی، با توجه به تغییر سیاست کلان امریکا و غرب در باره برون‌سپاری برخی مسئولیت‌های منطقه و احاله هزینه‌ها به ائتلاف‌های طرفدار غرب و به‌صورت مشخص با محوریت رژیم صهیونیستی، فرصت کنشگری بازیگران منطقه به ویژه ایران مهیا شده است. پیشنهاد می‌گردد با استفاده از مزیت نسبی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در حوزه نظامی و امنیتی و نیازهای کشور در حوزه اقتصادی، ترسیم نقشی بر همین مبنا و بر اساس این بده‌بستان کلان بین بازیگران مهم منطقه‌ای با عنوان ابتکار منطقه قوی در دستور کار قرار گیرد. بدون داشتن طرح مبتکرانه برای نظم منطقه در عرصه دیپلماسی، ایران بازیگری واکنشی و پسینی خواهد بود که منفعلانه نسبت به پویایی‌ها کنشگری دارد. فقدان ابتکار مشخص سیاسی منطقه‌ای و جهانی در بحران غزه علی‌رغم دستاوردهای نظامی-امنیتی محور مقاومت مشهود بوده است.

۱. مدیریت تنش فعالانه با غرب

با توجه به وضعیت فعلی غرب و به‌ویژه آمریکا، به نظر نگارنده این گزارش دستیابی به توافق جامع برای رفع همه تحریم‌ها تا زمانی که هویت مستقل جمهوری اسلامی و هویت سلطه‌طلب ایالات متحده امریکا پابرجاست، دور از تصور و غیر واقعی است. از طرفی حتماً رها کردن وضعیت ارتباط با غرب نیز به ضرر جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. پیشنهاد مشخص در این حوزه، کنترل تنش، جلوگیری از امنیتی‌سازی بیشتر پرونده‌های مشترک فی‌مابین ایران و غرب (هسته‌ای، اوکراین و...) و پیگیری توافقاتی محدود (Less for Less) و موردی است. با عنایت به نمونه‌های موفق همکاری ایران و غرب و به‌ویژه امریکا (مانند مذاکرات بن) در پیگیری این سیاست، پیشنهاد می‌گردد به‌جای دستور کار قرار دادن توافق بزرگ و راهبردی، توافقاتی در سطح تاکتیکی و در موضوعات محدود، شفاف، دقیق، عینی و زمان‌دار دنبال شود.



۷. دیپلماسی مکمل:

استفاده از دیپلماسی‌های مکمل، مانند دیپلماسی خبگانی، دیپلماسی رسانه‌ای و حتی دیپلماسی پارلمانی، باعث رفع انسداد و دستیابی به ظرفیت‌های قابل توجهی در سیاست خارجی خواهد شد. این ظرفیت‌ها باید تکمیل‌کننده دیپلماسی رسمی در نظر گرفته شود و نه رقیب آن. ترسیم سازوکار حمایتی هماهنگ با محوریت وزارت امور خارجه برای پیشینه سازی این دستاوردها نیز ضروری است.

۸. نظام مشورتی جامع و فراگیر:

عرصه تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی بایستی با به‌کارگیری تمامی ظرفیت‌های کارشناسی و خبرگی افراد و اندیشکده‌ها و نهادهای این حوزه باشد. بازطراحی نقش احیای مرکز مطالعات و وزارت امور خارجه در نظام مشاوره سیاستی برای استفاده از این ظرفیت پیشنهاد می‌گردد.

۹. چین و شراکت راهبردی، الزامات و راهبردها:

سیاست پیشنهادی ناظر به چین با توجه به اهمیت این کشور در جهان و در سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران شامل موارد زیر است:

- تمرکز بر راهکارهای عملیاتی برای مقابله با سیاست‌های غرب در مذاکرات با چینی‌ها به جای تکرار ادبیات غرب ستیزانه در ارتباطات با چین.
- بازیگری فعال در سازوکارهای جهانی که چین در جهت مسائلی مانند ارتباطات آن‌ها را توسعه می‌دهد و برگزار می‌کند. این اقدام رami توان به نوعی بهره‌مندی از «سواری مجانی»^۱ دانست.

۴. ریسک‌زدایی راهبردی

وابستگی بیش از حد به کشورهای معدود برای تجارت، فروش انرژی و به‌ویژه وابستگی‌های ارزی در شرایط استفاده ابزاری از همه چیز^۲ تهدیدآمیز خواهد بود، به خصوص با توجه به اختلافات سیاسی با برخی از این طرف‌ها. پیشنهاد می‌گردد گسترده‌سازی شرکای اقتصادی و مبادی تجاری کشور به عنوان یک دستور کار با سرعت پیگیری شود و جهت‌گیری اقتصادی کشور در متنوع‌سازی ذخایر، کالا‌های راهبردی و اولیه (به‌ویژه تمرکز بر طلا با عنایت به افزایش ضربه‌پذیری دلار و اقتصاد آمریکا) دنبال شود.

۵. ظرفیت‌های نوین:

ظرفیت قدرت‌ها و ائتلاف‌های نوظهور مانند بریکس و شانگهای با توجه به تحولات عرصه بین‌المللی، افزایش محسوس داشته است. تعریف پروژه و دستور کار مشخص از سمت کشورمان، می‌تواند بن‌بست‌ها را در عرصه سیاست خارجی و تجارت با استفاده از مواردی مانند سرمایه‌گذاری خارجی و سازوکارهای مالی جایگزین غربی از بین ببرد. تمرکز بر بانک سرمایه‌گذاری بریکس از همین رو اهمیت دارد.

۶. تقویت وزارت امور خارجه

تربیت نیروی‌ها کارآمد و متعهد در حوزه سیاست خارجی با توجه به تأکید سیاست‌های کلی برنامه هفتم، بایستی به‌عنوان یک پروژه برای دولت و دستگاه سیاست خارجی قرار گیرد. متأسفانه ضعف کارگزار و یا تخصیص کارگزار متخصص در پیشبرد پروژه‌هایی مانند تعمیق روابط با چین محسوس است.



^۱Overdependence

^۲Weaponizing of every thing

۱۰. فشار حداکثری در صورت پیروزی ترامپ

تأثیرات روی کار آمدن دوباره ترامپ به صورت مشخص فشار را بر جمهوری اسلامی در سه حوزه افزایش خواهد داد:

الف. فشار اقتصادی به ویژه در دو حوزه فروش نفت و تبادلات مالی و بانکی:

در این زمینه پیشنهاد می‌گردد با ایجاد کارگروه فراقوه‌ای مقابله با تحریم، قبل از مشخص شدن نتایج انتخابات امریکا، سیاست‌های کاهش اثر و خنثی‌سازی تحریم‌ها پیگیری شود.

ب. ائتلاف امنیتی علیه ایران و محور مقاومت:

بدر نظر گرفتن پیگیری ایده توافق ابراهیم و عادی‌سازی روابط رژیم با کشورهای عربی و ایجاد و گسترش ائتلاف امنیتی علیه محور مقاومت، به صورت مشخص دو پیشنهاد ارائه می‌گردد؛ نخست، هزینه مند کردن هرگونه ائتلاف با رژیمی که مسئول کشتار هزاران نفر در غزه بوده و حفظ فشار عمومی و جهانی علیه این رژیم در کنار مستندسازی و پیگیری حقوقی جنایات، دوم، پیشنهاد و پیگیری همکاری‌های منطقه‌ای در کنار ایمن‌سازی محور مقاومت در عرصه‌های گوناگون.

پ. فعال کردن دوباره پروژه‌های اپوزسیون با حمایت غرب و لزوم آگاهی، هوشیاری و برنامه‌ریزی دستگاه‌های اطلاعاتی و امنیتی

● اساساً مخاطب بودن یک نهاد یا مرکز با توانایی و قدرت اجرایی بالا در ایران برای تسهیل و تداوم همکاری‌های چین با جمهوری اسلامی ایران ضروری است. در کنار این امر، توسعه نهادی و انتخاب افراد مناسب در مراکزی که با چین ارتباط دارند، به ویژه سفارت و مسئول پیگیری موافقت‌نامه همکاری ۲۵ ساله نیز مهم است.

● با توجه به الگوریتیم حاکم بر نوع ارتباطی که چین با سایر کشورها می‌گیرد، این کشور اساساً و با شدت بیشتری روابط را دو جانبه درک می‌کند، نه چند جانبه؛ لذا، همکاری با این کشور بر اساس ارزش نسبی دو جانبه است. باید دقت داشت که اهمیت اصلی برای چینی‌ها در ارتباطات، قدر طرف مقابل است نه حرف‌آن؛ یعنی در سطح فردی و کشوری، قدرت فردی و ملی مخاطب به همکاری چین ضریب می‌دهد. تداوم و ایجاد رابطه با چین در سطح تاکتیکی و عملیاتی، شانس عملکرد مثبت‌تری دارد زیرا چین عموماً روابط را غیرراهبردی می‌بیند و بر سودآنی رابطه متمرکز است.

● با عنایت به توانایی و قابلیت تنظیم ثبات در منطقه توسط جمهوری اسلامی ایران، این توانایی و مزیت نسبی بایستی به چین عرضه شود و در صورت امکان، نقد گردد.

● بهبود و تنظیم دیدگاه عمومی و نخبگان به نوع ارتباط با چین می‌تواند مشکلات همکاری دو جانبه این دو کشور را مرتفع سازد.





چالش‌های ساکنان «ایرانِ مجازی»

تأملی در چهار مسئلهٔ سیاستی حکمرانی فضای مجازی

علیرضا قربانی

مشاور گروه حکمرانی عصر دیجیتال اندیشکده حکمرانی شریف

نشان می‌دهد که درصد قابل توجهی از کاربران تصور متفاوتی از کیفیت، سرعت و هزینه اینترنت دارند و بین «ارزیابی‌های قبی» و «تلقی عمومی» واگرایی جدی وجود دارد. در اسفند ۱۴۰۲ کاربران ایرانی مهم‌ترین مشکل خود در استفاده از اینترنت را به ترتیب، کندی سرعت اینترنت (۴۳ درصد)، هزینه‌های زیاد (۳۱ درصد) و فیلترینگ (۱۸ درصد) اعلام کرده‌اند. پرسش اینجاست که علت این واگرایی چیست و نارضایتی‌ها ریشه در چه اموری دارد؟

● مسئله سرعت:

رتبه مناسب اینترنت ایران در گزارش‌های جهانی در کنار تلقی عمومی از کاهش سرعت، نشان می‌دهد که در این زمینه نیاز به بررسی‌های دقیق‌تری وجود دارد. شایان ذکر است که در اسفند ۱۴۰۲ در میان افرادی که معتقدند سرعت اینترنت کاهش یافته، صرفاً ۷ درصد آن را مربوط به استفاده کاربر از فیلترشکن می‌دانند و بنابراین نمی‌توان «تلقی از کاهش سرعت» را فقط به این نکته ارجاع داد.

● مسئله هزینه:

افزایش «ادراک از مشکل هزینه» به مجوز افزایش تعرفه در زمستان ۱۴۰۲ باز می‌گردد که سبب شده تعداد کاربرانی که مهم‌ترین مشکل خود را هزینه اعلام کرده‌اند از ۱۷.۷ درصد در شهریورماه به ۳۰.۷ درصد در اسفندماه افزایش یابد. دلاری بودن بسیاری از هزینه‌های زنجیره ارزش تأمین خدمات اینترنت و افزایش نرخ دلار، در کنار ثابت نگه داشتن ریالی قیمت در سالیان طولانی سبب شده که افزایش قیمت ناگزیر باشد. با وجود آنکه در حال حاضر اینترنت ایران از منظر شاخص جهانی مقرون به صرفه بودن «۱ برای ۲» (۱ گیگابایت داده موبایل به ازاء ۲ درصد درآمد سرانه ماهانه متوسط GNI) جزو اینترنت‌های مقرون به صرفه در دنیا به حساب می‌آید، اما به دلیل شرایط اقتصادی و معیشتی خاص و تجربه طولانی مدت از اینترنت ارزان، ادراک مردم از مشکل هزینه سهم مهمی از دغدغه کاربران دارد.

● مسئله فیلترینگ:

هرچند صرفاً ۱۸ درصد کاربران، مهم‌ترین مشکل خود را

با صرف نظر از مناقشات نظری درباره نسبت جهان حقیقی و مجازی و پارادایم‌های دوفضایی و تک‌فضایی، برای توصیف زیست مجازی ایرانیان می‌توان آنان را ساکنان و شهروندان «ایران مجازی» فرض کرد که در آن هویت‌های جدیدی یافته‌اند، در شهرهای مجازی آن، خانه ساخته‌اند و برای خود سرمایه‌های اقتصادی، اجتماعی و ارتباطی اندوخته‌اند. از آن رو استعاره‌های «شهروندی»، «سگنی‌گزیدن» و «زیست جهان مجازی» را مدخل صورت‌بندی مسائل سیاستی این حوزه قرار داده‌ایم که این استعاره همزمان به ابعاد نرم (ذهنی) و سخت (عینی) آنچه کاربران فضای مجازی تجربه می‌کنند، توجه دارد. یادداشت حاضر در قالب چهار نکته کلیدی، سعی در تبیین چالش‌ها و مسائل مرتبط با زیست مجازی ایرانیان دارد و بیش از آنکه درصد ارائه راه‌حل باشد، درصد «توصیف و تحلیل مسئله» و «تنظیم/ساخت دستور کار» (Agenda setting/Building) به عنوان دو مرحله آغازین در فرایند خط‌مشی‌گذاری است.

۱ شهر توسعه یافته، تجربه شهروندی بهبود یافته

گزارش نهادهای مختلف بین‌المللی نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی ایران به لحاظ توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات رتبه نسبتاً قابل قبولی در سطح جهان دارد. بر اساس شاخص توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات (IDI) اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU)، در سال ۲۰۲۳ در بین ۱۶۹ کشور، ایران رتبه ۷۵ را کسب کرد که نسبت به سال گذشته ۶ رتبه بهبود یافته است. همچنین در «شاخص اینترنت فراگیر» (The Inclusive Internet Index) که به سفارش شرکت «متا» (شرکت مادر فیسبوک، اینستاگرام و واتساپ) به وسیله مؤسسه «اکنونیست ایمپکت» تدوین شده و مشتمل بر چهار زیرشاخص اصلی «دسترسی»، «مقرون به صرفه بودن»، «مرتبط بودن» و «آمادگی» است، در سال ۲۰۲۲ ایران در بین ۱۰۰ کشور قدرتمند جهان (که مجموعاً ۹۹ درصد از جمعیت جهان و ۹۷ درصد تولید ناخالص جهانی را به خود اختصاص داده‌اند) رتبه ۴۵ را کسب کرده که جایگاه نسبتاً مناسبی است. با وجود نکات امیدبخش فوق که در گزارش‌های جهانی متعددی تأیید شده است، داده‌ها و یافته‌های برخی پیمایش‌های ملی



شامل مواردی همچون کسب اخبار و اطلاعات، ارتباط با دوستان و آشنایان، کسب و کار و درآمدزایی، تفریح و سرگرمی، آموزش و کسب مهارت باشد. سیاست‌های محدودسازی، همه این نیازها (یا از منظری دیگر: «همه معانی مختلف اینترنت برای افراد مختلف») را به یک چوب می‌راند و هم به «درجه مشروعیت یک نیاز» و هم به «میزان توان فرد برای تأمین نیاز» بی‌توجه است. به‌عنوان نمونه، با نیاز یک سالمند برای ارتباط با فرزند مهاجرت‌کرده خود در بستر پلتفرمی خارجی (نیاز مشروع - فرد کم‌توان) همانگونه برخورد می‌کند که با تقاضای جوانی آشنا به فناوری برای راه‌اندازی کسب و کاری غیرقانونی در پلتفرمی خارجی (نیاز نامشروع - فرد پرتوان) مواجهه دارد. بنابراین در مجموع می‌توان چنین ادعا کرد که در این زمینه تعادل مناسبی بین اهداف سیاستی در ایران مجازی وجود ندارد.

۳ مرزهای ایران مجازی:

«فراملی» در مقام آرمان، «ملی» در مقام سیاست‌گذاری و «جزایر فروملی» در مقام تحقق

کشوری که مرزهای مجازی و قلمرو اقتدار مجازی آن محدود و منطبق بر مرزهای جغرافیایی آن باشد و «ملت مجازی» آن را صرفاً درون مرزهای خود بسازد، محکوم به شکست در این عرصه است، چنانکه امیرمومنان (علیه السلام) می‌فرماید: «به خدا سوگند هیچ قومی در محل خانه‌های خود با دشمن نجنگید، جز اینکه خوار و ذلیل شد.» توسعه مرزهای مجازی یک کشور از طریق نفوذ پلتفرم‌ها، خدمات و محصولات اقتصاد دیجیتال آن به خارج از مرزها (مانند تجربه فتح آمریکای مجازی به دست تیک تاک چینی) و ساختن جوامع و اجتماعات فراملی صورت می‌گیرد. علی‌رغم آنکه پارادایم جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌های فرهنگی، امنیتی، نظامی و سیاست خارجی، «فراملی» و مبتنی بر گفتمان محور مقاومت است، پارادایم حکمرانی مجازی آن به شدت «ملی» است که این نکته در ادبیات اسناد سیاستی این حوزه کاملاً هویدا است. شکاف و واگرایی بین این دو پارادایم، خود یک مسئله سیاستی یا به تعبیر بهتر، پارادوکس سیاستی است؛ «محور مقاومت» در جنبه سیاسی، نظامی و امنیتی، نمی‌تواند

فیلترینگ اعلام کرده‌اند، اما داده‌های مختلفی که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره خواهد شد، نشان می‌دهد که تأثیر این مسئله بر «تجربه شهروندی در ایران مجازی» ابعاد گسترده‌تری دارد.

در مجموع به نظر می‌رسد بهبود تجربه شهروندی و افزایش رضایت شهروندان در حوزه‌های فوق نیازمند تلفیقی از اقدامات فنی، در کنار اصلاح رویه‌های خط‌مشی‌گذاری و نیز توجه به ابعاد اجتماعی سیاست‌گذاری است.

۲ اهداف نامتوازن، شهر نامتوازن

مصالحه‌ها و بده‌بستان‌های سیاستی (Policy Trade-offs) به موقعیت‌هایی اشاره دارند که در آن تصمیم‌گیرندگان مجبورند بین دو یا چند هدف، منفعت یا نتیجه مطلوب که ممکن است با یکدیگر در تضاد باشند، مصالحه و سازش ایجاد کنند و سببی متشکل از درصدی از هر یک از اهداف (با ضرایب اهمیت متفاوت) را به‌گونه‌ای انتخاب کنند که تابع هدف، بیشینه شود. به نظر می‌رسد در سیاست‌گذاری برای زیست مجازی ایرانیان، این مسئله بعضاً رعایت نشده است که یکی از مهم‌ترین مصادیق آن، سیاست‌های محدودیت‌زای اینترنت است که نتوانسته بین سه هدف «دستیابی به فضای مجازی پاک و امن»، «تقویت زیست بوم پلتفرم‌های داخلی» و «تأمین نیازهای ارتباطی مشروع افراد و کسب و کارها» تعادل مطلوبی برقرار کند. فیلترینگ هر چند نتوانسته به میزان قابل توجهی کاربران پلتفرم‌های داخلی را افزایش دهد (از ۴۴ درصد قبل از فیلترینگ به ۷۷ درصد در اسفند ۱۴۰۲) و در نتیجه فضای مجازی پاک را توسعه دهد، اما به جهت توسعه مصرف فیلترشکن و مشروعیت بخشی به آن، پیامدهای فرهنگی سوئی نیز داشته است. همچنین فیلترینگ از جهت هدف «تأمین نیازهای مشروع افراد» نیز ناکام بوده است.

شاهد این امر، استفاده حدوداً دو سوم مردم ایران (اسفند ۱۴۰۲) از فیلترشکن با میانگین زمانی ۳۰۸ ساعت در روز است که می‌توان آن را یک درد-نشان (Symptom) و علامتی بر عدم تأمین نیازهای ارتباطی مشروع افراد دانست. شایان ذکر است که کاربرد اصلی اینترنت برای افراد مختلف (یا از منظری دیگر: «معنای اینترنت برای آنان») بسیار متفاوت است و می‌تواند



سرمایه اجتماعی

استفاده از پلتفرم‌های رسانه‌های اجتماعی به سرمایه اجتماعی افراد کمک می‌کند و شبکه‌ها و روابطی را برای آن‌ها می‌سازد.

سرمایه اطلاعاتی

این سرمایه به توانایی دسترسی به اطلاعات و حرکت مؤثر بین منابع مختلف اشاره دارد، که برای کارهای عملی مانند یافتن محصولات یا خدمات، حیاتی است.

سرمایه اقتصادی

این مفهوم به ارزش غالباً مالی، که می‌توان از طریق رسانه‌های اجتماعی به وسیله راهبردهای کسب درآمد، ارتقاء ارزش برند یا فروش مستقیم به دست آورد، اشاره دارد، به ویژه برای کسب و کارها و افراد تأثیرگذار که شبکه ارتباطی گسترده‌ای دارند.

کاربران فضای مجازی به مثابه شهروندان هستند که با اندوختن سرمایه‌های فوق در شهرهای مجازی برای خود خانه و محل کسب ساخته‌اند. هر نوع تصمیم‌سیاستی در مورد پلتفرم‌ها به معنای تصمیم‌گیری درباره خانه‌های مجازی افراد و سرمایه‌های آنان است؛ به تعبیر دیگر: تخریب یک شهر و بنا کردن شهری جدید که باید همه چیز را از نو در آن ساخت، تجربه کوچاندن مردم از وایبر به تلگرام و سپس از تلگرام به اینستاگرام و پس از آن، از اینستاگرام به چند پلتفرم دیگر داخلی و خارجی، اگرچه بنا بر مصالحی صورت گرفته و بعضاً اجتناب‌ناپذیر بوده است، اما دو پیامد جانبی مهم داشته است: ۱- به‌تصور عمومی از «ناپایداری سیاستی» در این عرصه دامن زده است و سبب شده که افراد و کسب و کارها با نوعی نگرانی و اضطراب دائمی در زیست

بدون «ملت مقاومت» در عرصه اجتماعی و فرهنگی (به‌ویژه بر بستر فضای مجازی) محقق شود، که البته این امر، نافی داشتن پارادایم ملی در کنار آن نیست، بلکه این دو مکمل یکدیگرند.

نکته تاسف‌برانگیز اینجاست که آنچه در عمل رخ داده، شکل‌گیری «جزیره‌های فراملی» در عرصه مجازی است، مانند: جزیره توییتری‌ها- جزیره ایتالی‌ها- جزیره اینستاگرامی‌ها و در دل هر یک از این‌ها مجموعه‌ای از ریزجزایر دیگر. این جزیره‌ها گاهی بدون دخالت حاکمیت ایجاد شده است و گاهی شکل‌گیری آن (یا تشدید جزیرگی‌اش) پیامد برخی سیاست‌های حاکمیتی است؛ از جمله اینکه، یافته‌ها نشان می‌دهد فیلترینگ در زمینه کاهش ضریب نفوذ پلتفرم‌های خارجی، بیشترین تأثیر را روی شهروندان موافق سیاسی جمهوری اسلامی داشته است (کاهش از ۰.۸ به ۰.۵۴) و سپس بر روی شهروندان خاکستری (کاهش از ۰.۸۸ به ۰.۶۷) و پس از آن بر روی شهروندان مخالف (از ۰.۸۸ به ۰.۷۸). این نکته سبب شده که فیلترینگ به افزایش قطبش جامعه و جزیره‌جزیره شدن آن کمک کند. شاهد دیگر بر این مدعا، تنوع زیاد در «پلتفرم اصلی مورد استفاده افراد» است که نشان‌دهنده جزایر ارتباطی کاملاً مستقل است؛ ۳۳ درصد اینستاگرام، ۱۸ درصد روبیکا، ۱۴ درصد واتساپ، ۱۴ درصد تلگرام و ۱۴ درصد ایتا. شکل‌گیری «جزایر فراملی مجازی»، بستر مناسبی برای شکاف‌های اجتماعی و ایجاد تلقی «خود-دیگری» بین افراد یک جامعه است.

۴ شهرنایب‌دار، شهروندان مضطرب

زیستن در جهان مجازی و فعالیت در آن چهار نوع سرمایه برای ساکنان این زیست‌جهان فراهم می‌کند:

سرمایه هویتی

به‌عنوان نمونه، رسانه‌های اجتماعی به طور قابل توجهی بر هویت فردی از طریق نشان دادن خود و مکانیزم‌های بازخورد اجتماعی تأثیر می‌گذارند.



پایدار بین ذی‌ربطان مختلف است. از این رو اقناع و گفت‌وگوی همدلانه و مداوم با مردم به‌مثابه مخاطب و ذی‌ربط اصلی سیاست‌های این حوزه شرط لازم برای موفقیت سیاست‌گذاری در این عرصه است.

۲ چالش «سیاست‌زدگی» و «امنیتی‌زدگی»:

مسائل حکمرانی فضای مجازی به دلایلی همچون ذوابعاد بودن و کثرت ذی‌نفعان، واجد پیچیدگی‌های مختلفی است که ایجاب می‌کند تحلیل و تصمیم‌گیری در مورد آن با رعایت همه این جوانب باشد. غلبه نگاه سیاست‌زده یا امنیتی‌زده که با ساده‌سازی مفرد (Oversimplification) و تقلیل و فروکاست مسائل به شعارهای سیاسی و امنیتی، بقیه ابعاد مسئله و ذی‌ربطان را به حاشیه می‌راند، مانعی جدی در حل مسائل حکمرانی فضای مجازی است. در مقابل لازم است از مسائل این حیطه تا حدی سیاست‌زدایی (Depoliticization) شود و مجال برای طرح در چینه‌های مفهومی متفاوت گشوده شود.

۳ اثرسنجی چندبعدی سیاست‌ها

هر سناریوی سیاستی، اثرات و پیامدهایی بر روی مجموعه‌ای از شاخص‌های متنوع دارد. در حوزه حکمرانی فضای مجازی، تنوع و کثرت این شاخص‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، امنیتی و... بسیار قابل توجه است؛ تا جایی که هیچ سیاستی نمی‌تواند همزمان همه این شاخص‌ها را برآورده کند. به عنوان نمونه، ممکن است یک سیاست حکمرانی‌پذیری را توسعه دهد اما داده‌ها را در معرض آسیب‌پذیری قرار دهد یا اقتصاد داخلی اینترنت را تقویت کند اما تسهیل دسترسی و رضایت مردم را کاهش دهد.

بر این اساس، استفاده از ابزارهای اثرسنجی تنظیم‌گری (RIA: Regulatory Impact Assessment) برای ارزیابی پیامدهای سناریوهای مختلف سیاستی روی شاخص‌های متنوع و متکثر حکمرانی فضای مجازی، ضروری است.

۴ سیاست‌گذاری داده‌محور

سیاست‌گذاری بدون وجود داده‌های کافی و معتبر، همچون راه رفتن با چشم‌های بسته است. در حوزه حکمرانی فضای مجازی، داده‌های واقعی لازم برای تصمیم‌گیری اولاً به حد کافی

مجازی‌شان مواجه باشند و در آن‌ها نارضایتی شکل بگیرد. ۲- سبب شده که یک «مسئله داغ» و «نقطه تنش» بین نظام حکمرانی فضای مجازی و مردم شکل بگیرد که در بزنگاه‌هایی همچون انتخابات مورد سوءاستفاده سیاسی افراد و جریان‌ها برای جمع‌آوری رای قرار بگیرد.

نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

مجموعه نکات چهارگانه فوق ضرورت «بازاندیشی انتقادی» و مبتنی بر آن، «بازطراحی سیاستی» در مورد مسائل حکمرانی محیط پویای مجازی را گوشزد می‌کند. در این مسیر، توصیف و تحلیل دقیق مسائل این حوزه از دریچه نگاه ذی‌نفعان مختلف آن، به ویژه مردم به‌مثابه مخاطب اصلی این سیاست‌ها، اهمیت راهبردی دارد. این یادداشت بدون ورود پیش‌دستانه به پیشنهاد سیاست‌های فضای مجازی دولت چهاردهم، به بیان چند ضرورت «روشی و فرایندی» در مسیر سیاست‌گذاری فضای مجازی بسنده می‌کند. ضرورت‌هایی که عدم توجه به آن‌ها، سرنوشت محتوم بهترین سیاست‌های مفروض را به شکست قطعی می‌انجامند:

۱ سیاست‌گذاری اجتماعی

علاوه بر ابعاد فنی یک سیاست، ارزیابی ابعاد اجتماعی آن نیز بسیار مهم است. در این زمینه دو نکته قابل تذکر است:

الف- فارغ از موفقیت یا شکست فنی یک سیاست، «ادراک مخاطبان از یک سیاست» نیز حائز اهمیت است و یک شاخص مهم در تحلیل میزان توفیق آن است. یک سیاست ممکن است از نظر فنی موفق و از نظر مخاطبان آن ناموفق باشد یا بالعکس. به عنوان نمونه، داده‌های شهریور ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که ۳۸.۵ درصد کاربران از سیاست فیلترینگ معانی نامطلوبی همچون تلاش دولت برای «محدود کردن اخبار و محتواهای مخالف خود» و «کنترل و دسترسی به اطلاعات مردم» فهمیده‌اند. همچنین معنای این سیاست برای ۲۰ درصد مردم مبهم بوده است.

ب- سیاست‌گذاری یک «اقدام بالا به پایین» نیست، بلکه «فرایند گفت‌وگو» برای یافتن راه‌حل و دستیابی به یک توافق



موجود نیست و ثانیاً به دلیل غلبه نگاه‌های بخشی‌ورقابت‌های بین‌نهادی، هر بخش از داده‌ها در یک مرکز از مراکز مختلفی همچون اپراتورها، شرکت زیرساخت و نهادهای مختلف حاکمیتی توزیع شده و در میزهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی به صورت تجمیع شده وجود ندارد. ضرورت دارد داده‌های این حوزه به شکل تجمیع شده در قالب «داشبوردهای سیاستی» اولاً برای سیاست‌گذاران و مجریان و ثانیاً برای اندیشه‌ورزان و مردم قابل دسترسی باشد تا امکان «سیاست‌گذاری داده محور» و «مشاوره سیاستی داده محور» فراهم شود.



بسته‌سیاستی «سیاست برای دولت چهاردهم»

بسته‌سیاستی «چهارده‌سیاست برای دولت چهاردهم»، به‌هیچ‌وجه نسخه‌ای برای حل همه بحران‌های کشور توسط دولت چهاردهم نیست. اما رویکرد «اصلاحات نهادی» حاکم بر توصیه‌های این مجموعه سیاستی می‌تواند در صورت توجه احتمالی شخص ریاست محترم جمهور، کمک شایانی به تسهیل و «تقویت نهادی مرکزیت دولت» و مقدمه‌ای برای ظرفیت‌سازی و توانمندسازی ماشین اجرایی کشور برای درگیری مؤثر با ابرچالش‌های پیش‌روی دولت چهاردهم باشد.