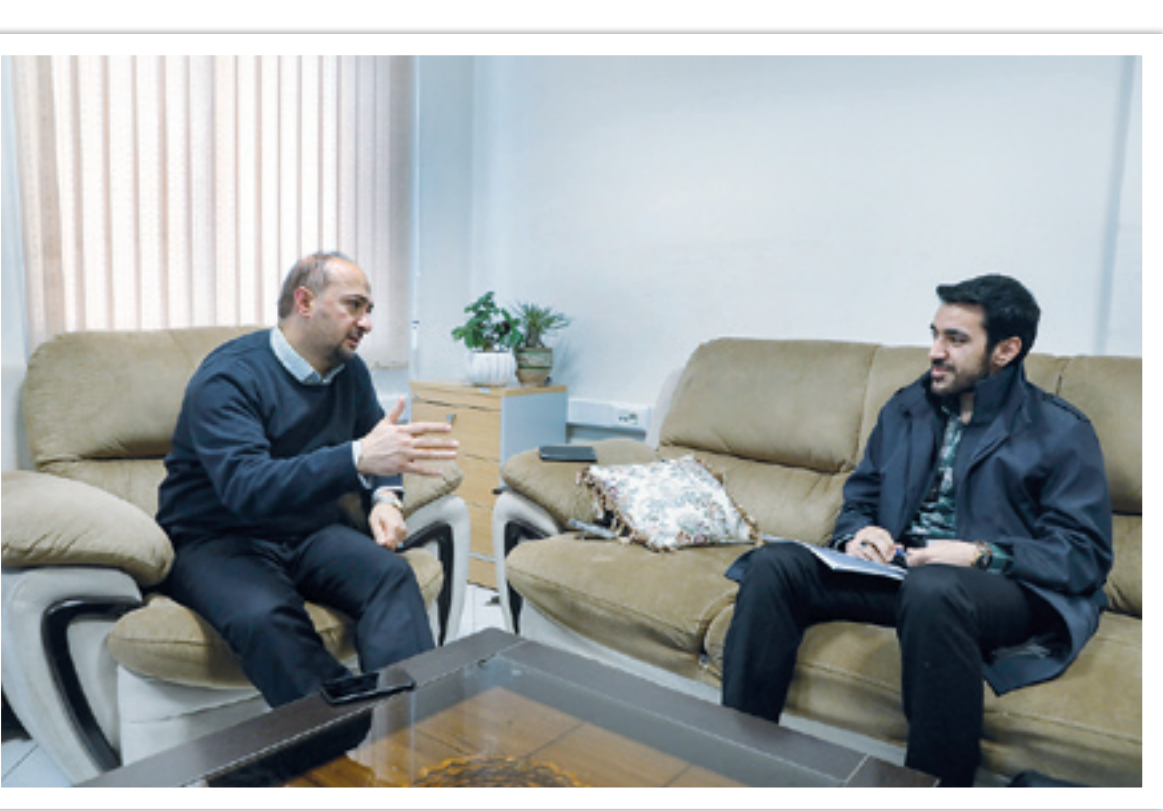


گفت‌وگو با دکتر علی سرزعیم پیرامون ظرفیت دولت و بهبود شاخصه‌های حکمرانی در گام دوم انقلاب

شفافیت و پاسخگویی ظرفیت دولت را افزایش می‌دهد

نهاد دولت بی‌شک مهم‌ترین نهاد پیشبرد کشور برای تحقق اهداف گام دوم انقلاب است. این نهاد مهم اما خود نیاز به اصلاحات اساسی دارد تا بتواند امانت‌آرزشمند انقلاب اسلامی را به آرمان‌های خود نزدیک سازد. اندیشمندان حوزه اقتصاد و سیاست یکی از اصلاحات مورد نیاز را ارتقای ظرفیت دولت (capacity state) می‌دانند. ظرفیت دولت را که یکی از شاخصه‌های کارآمدی حکمرانی است، می‌توان به معنای ارتقای قابلیت‌های دولت جهت پذیرش و تولید قدرت



محمدصادق سلیی | جوان

جناب دکتر در چند ماه اخیر مبحثی تحت عنوان «ظرفیت دولت» مطرح شده است که آن را یکی از ویژگی‌های دولت کارآمد قلمداد می‌کنند. این بحث در واقع از چه منظری است؟

ظرفیت دولت را من به این معنا می‌دانم که چرا قدرت در مجموعه حکومت جمع می‌شود؟ ما دولت‌ها و حکومت‌های ضعیفی داریم بدین معنا که قدرت کمی دارند. در واقع این نگاهی است که به منابع قدرت برمی‌گردد و به اصطلاح ورودی دولت را تشکیل می‌دهد. بعد از قدرت، مصارف قدرت محل بحث است بدین معنا که این قدرت در چه جهاتی استفاده می‌شود؟ می‌شود قدرت زیادی داشت اما برای اهداف بد مثل دیکتاتوری، بنا کردن کاخ و چپاول جامعه از آن استفاده کرد. در کشورهای افریقایی این سیاست که به اصطلاح کلپتوکراسی گفته می‌شود، متعدد است و شما کشورهای به شدت فقیری را می‌بینی که سران آن برای خودشان کاخ‌های عجیب و غریبی بنا کرده‌اند. در مقابل این، صرف قدرت جمع شده برای ایجاد کالاهای عمومی و رفاه جامعه است. اگر هم کلاً قدرتی نباشد و دولت ضعیف باشد، دولت به بز ن بهادری نزول می‌کند که صرفاً می‌تواند امنیت خودش و محدوده‌قصر را فراهم کند. در تاریخ از این دست دولت‌ها فراوان داشته‌ایم؛ وقتی دولت ضعیف باشد، خیلی زور بزند می‌تواند شهر خودش را سرکوب کند ولی کار ویژه‌ای نمی‌تواند انجام دهد. دولت‌های ملوک‌الطوایفی که ما در تاریخ داشتیم از همین نوع است. دولت‌ها آن قدر قوی نبودند که حکمرانی واحدی را در پهنه سرزمینی اعمال کنند؛ بنابراین آنچه مطلوب است قدرت زیاد در کنار استفاده خوب از قدرت است. بعضی‌ها چون می‌ترسند قدرت زیاد، استفاده بد ایجاد کند و حکومت را به سمت غیردموکراسی سوق دهد، به اشتباه دولت ضعیف را مطلوب می‌دانند در حالی که توجه ندارند که دولت ضعیف، دولتی ناکارآمد است که همان‌طور که امکان کمتری برای ظلم کردن دارد، خدمات کمتری هم ارائه می‌دهد. لذا اگر واقعاً باور داریم دولت در توسعه صاحب نقش است و می‌تواند زیرساخت‌های لازم را برای رفاه و راه‌اندازی اقتصاد انجام دهد، نباید به دولت ضعیف تن دهیم بلکه باید حتماً دولت قوی‌ای داشته باشیم که این قدرت را در جهت صحیح به کار می‌برد.

با تعریفی که از «ظرفیت دولت» ارائه فرمودید می‌توان آن را از شاخص‌های توسعه دانست یا نه خودش معلول توسعه است؟

شرط کافی را چه می‌دانید؟ شرط کافی نهادهایی است که قدرت زیاد را به مجرای صحیح خود هدایت می‌کنند. به عبارتی قدرت مثل باران است. ما می‌دانیم که خشکسالی در عین حال که بد است اما یک خوبی دارد که سیل هم نمی‌آید اما آیا ما باید از ترس سیل، خشکسالی را طلب کنیم؟ طبیعتاً نه! باید باران ببارد اما کانال‌های کنترل را فراهم شود. اگر این کانال‌ها نباشد، باران زیاد تبدیل به سیل می‌شود و خسارت به بار می‌آورد. قدرت هم همین‌طور است، اگر نهادهای کنترل‌کننده قدرت وجود نداشته باشند، قدرت در جای نامناسب صرف می‌شود. این کانال‌های کنترل قدرت را به «قابلیت دولت» تغییر می‌کنند که می‌توان گفت قُل دیگر «ظرفیت دولت» است.

شاخص‌های ظرفیت دولت چیست؟ یا بهتر بپرسیم یک دولت با ظرفیت چه دولتی است؟ «سازوکار اخذ مالیات» و «توانایی نه گفتن» را می‌توان دو شاخص مهم ظرفیت دولت دانست. کشورهایی مثل کشور ما که توسعه‌نیافته به حساب می‌آیند، نیازهای

نفت با لا رفت، در همه سال‌های اخیر کسری بودجه داشتیم و دولت نتوانسته به جامعه خدمات عمومی ارائه کند. مالیات در اینجا برای رشد اقتصادی کشور ضرورت پیدا می‌کند.

با این توصیفی که کردید به نظر می‌رسد مسئله «شفافیت» می‌تواند در ارتقای «ظرفیت دولت» از حیث توانایی دولت برای اخذ مالیات کمک کند؟

بله. وقتی می‌خواهید از مردم پول بگیرید، به صورت طبیعی مقاومت می‌کنند که چرا من باید پولم را به شما بدهم؟ نطفه دموکراسی و قانون‌گرایی در همین جاست. من در چند وقت گذشته که روی تاریخ اروپا مطالعه می‌کردم، متوجه شدم که ریشه انقلاب فرانسه در کسری بودجه بوده است. بنابراین قدرت دولت با تأمین مالی آن رابطه مستقیم دارد و مردم منابع مالی دولت را تأمین نمی‌کنند مگر اینکه خاطرشان جمع شود، مالیاتی که پرداخت می‌کنند در جهت منافع جامعه سر مایه‌گذاری می‌شود. بطور می‌شود خیال جامعه را راحت کرد؟ با شفافیت. او باید شفاف ببیند که پولش در مسیر درست سرمایه‌گذاری و از آن حساسرسی می‌شود و در مقابلش پاسخگویی مسئولان هم وجود دارد. لذا transparency و accountability شرط‌هایی است که می‌تواند کمک کند اخذ مالیات از جامعه تسهیل و به دنبال آن قدرت و ظرفیت دولت افزایش پیدا کند.

شما در واقع «شفافیت» را از عوامل توسعه می‌دانید در حالی که برخی اساتید معتقدند «شفافیت» زاییده توسعه است و اگر دولت به توسعه برسد آن گاه شفافیت ایجاد می‌شود.

همان‌طور که شما فرمودید اینجا محل مناقشه است هم دانشمندیان وجود دارند که معتقدند هر چه شفافیت بیشتر باشد، مسیر توسعه سهل‌تر است و هم دانشمندیانی وجود دارند که معتقدند وقتی کشوری توسعه یافته و پول بیشتری داشته باشد می‌تواند برای شفافیت بیشتر



هزینه کند و با شفافیت قدرت خودش را ارتقا دهد. من اجمالاً بین شفافیت و توسعه همبستگی می‌بینم. در واقع فراتر از شفافیت باید گفت بین حکمرانی خوب و پولش در مسیر درست سرمایه‌گذاری و از آن حساسرسی می‌شود و در مقابلش پاسخگویی مسئولان هم وجود دارد. لذا transparency و accountability شرط‌هایی است که می‌تواند کمک کند اخذ مالیات از جامعه تسهیل و به دنبال آن قدرت و ظرفیت دولت

به نظر شما چه موانعی برای شفافیت وجود دارد؟ من فکر می‌کنم یکی از مهم‌ترین موانع شفافیت فرهنگی عمومی است. مثلاً من نوعی راضی نیستم دولت درآمدم را شفاف کند و اگر درآمد کسی هم شفاف می‌شود نمی‌پذیرم. مثلاً فراوان دیده‌ایم که وقتی مسئولی حقوقش را

و شهادت می‌توانستند اثبات کنند که او از ماه‌ها قبل حق بیمه می‌داده است و از این طریق با تشکیل سابقه، برای همسر و فرزندان مرحوم حق مستمری درست کنند. این مصادیق حتی در صندوق‌های روستایی و عشایری هم وجود داشت. افرادی که به علت بیماری یا پیری در آستانه فوت بودند، از مشکلات قانون سوءاستفاده کرده و زن جوانی را به عقد خود در می‌آوردند و با پرداخت یک ماه حق بیمه، کاری می‌کردند که بعد از فوت آن شخص، همسرش تا آخر عمر مستمری بگیرد. اینها نمونه‌ای از فسادهای خرد است. با شفافیت می‌شود هم با فسادهای کلان و هم با فسادهای خرد برخورد کرد. اما چیزی که مهم‌تر است شفافیت در استخدامات و پاداش‌های بروکراتیک است. باید شفاف باشد افراد به چه دلیل در ادارای استخدام می‌شوند. آیا چون پسر خاله فلان وزیر یا مدیر است آمده یا نه واقعاً تخصص داشته و با آزمون استخدامی وارد شده‌اند. زمانی شنیدم یکی از وزرا همه م‌ولایتی‌های خودش را در اداره تأمین اجتماعی استخدام کرده است! خوب شفافیت کمک می‌کند تا این اتفاقات تکرار نشود و در بلندمدت، بورکراسی قوی‌ای داشته باشیم. به نظر شما، به عنوان استاد اقتصاد چه چیزهایی امروز باید در اولویت شفاف‌سازی باشند یا به عبارت دیگر چه چیزهایی از بدیهیات شفافیت است که هنوز در ایران برای شفاف‌سازی آن اقدامی نشده است؟

یعنی چیزهای خیلی بدیهی است که متأسفانه در کشور ما همچنان غیرشفافند. مثلاً هنوز که هنوز است عملکرد بودجه مشخص نیست. در قانون اساسی تأکید شده که گزارش فریب بودجه باید علنی در اختیار مردم باشد؛ لایحه بودجه و قانون بودجه منتشر می‌شود اما عملکرد بودجه غیرشفاف است. من از خزانه‌داری وزارت اقتصاد هم درخواست کرده‌ام، می‌گویند استخراج می‌شود اما مهر محرمانه می‌خورد. باشد قبول؛ اما بالاخره بعد از چند سال که باید منتشر شود تا بفهمیم در عمل به هر دستگاه و نهاد چه مقدار بودجه پرداخت شده است. سازمان برنامه هم فقط مجموع هزینه و درآم‌د را اعلام می‌کند. یا مثلاً بدیهی است که وقتی فایل بودجه منتشر می‌شود با فرمت EXCELL باشد که بتوان در آن جست‌وجو کرد اما سال‌هاست که با فرمت PDF منتشر می‌شود. یا مثلاً بخشی از حقوق عمومی این است که ما بداینم توزیع



از حقوق عمومی این است که ما بداینم توزیع از حقوق عمومی این است که ما بداینم توزیع

عمل به شعار روح می‌دهد؛ شعار بدن عمل لوث می‌شود. پسر بهتر است اگر نمی‌توانیم کاری را انجام دهیم، حرفش را هم نزنیم و آن را برای



مدیریت تغییر، خودش یک تخصص است. همان‌طور که در تربیت بچه‌ای تبیل، پدر و مادر باید از کسی کمک بگیرند تا با ساعت‌ها کلاس و دوره تخصصی روانشناسی و تربیتی آرام آرام بچه را تغییر دهند، در سطح دولت و حاکمیت هم مدیریت تغییر و ارتقای یک تخصص است

مدیریت تغییر، خودش یک تخصص است. همان‌طور که در تربیت بچه‌ای تبیل، پدر و مادر باید از کسی کمک بگیرند تا با ساعت‌ها کلاس و دوره تخصصی روانشناسی و تربیتی آرام آرام بچه را تغییر دهند، در سطح دولت و حاکمیت هم مدیریت تغییر و ارتقای یک تخصص است

هزینه‌های بین‌دستگاهی دولت چگونه است اما سازمان اداری و استخدامی این اطلاعات را منتشر نمی‌کند.

گاهی که سؤال می‌شود چرا فلان مسئله شفاف نیست، می‌گویند اگر شفاف کنیم باعث بی‌اعتمادی مردم به دستگاه‌ها و نهادهای می‌شود، از طرفی می‌دانیم که شفافیت است که موجب اعتمادسازی می‌شود. به نظر شما این دور را چطور باید باطل کرد؟

واقعیت این است که این دو می‌توانند همدیگر را در جهت بهتر یا بدتر شدن کمک کنند. خوبی‌ها و بدی‌ها با هم رشد می‌کنند اما ما باید به تدریج به سمت شفافیت برویم. وقتی شافیت ایجاد شد، به دنبال خودش اعتماد را هم ارتقا می‌دهد. نباید صفر و یکی به مسئله نگاه کرد. کار باید به تدریج انجام شود. هیچ انسان عاقلی نمی‌گوید یک‌دفع همه چیز را با شفاف کنید. منطقی نیست که ناگهان از اتاق تاریک به اتاقی روشن بیاییم. باید آرام آرام جلو آمد و مردم را با خودمان همراه کنیم. به نظر شما اطلاعات شفاف شده باید

همه‌فهم باشد یا متخصص فهم؟ همه مردم که وقت ندارند، همه اطلاعات را فهم

کنند. عمدتاً مردم درگیر زندگی روزمره خودشان هستند. این ما دانشگاهیان هستیم که باید به تناسب شغل‌مان مسائل را برای جامعه بشکافیم. متأسفانه تصور عموم از دانشگاه و استاد دانشگاه غلط است. دانشگاه جایی نیست که قرار باشد صبح تا شب در آن تدریس کنی؛ استاد دانشگاه باید بخش اندکی از وقتش را صرف تدریس کند و بعد عمده فرصتش را برای کارهای تخصصی و مطالعه مشکلات جامعه بگذارد. من به عنوان استاد دانشگاه باید بر روی بودجه وقت بگذارم و آن را حلاجی و برای مردم تشریح کنم و نظر تخصصی خودم را بگویم. لذا اطلاعات در هر مرحله نخست باید برای نخبگان در دسترس و قابل فهم باشد تا آنها به مردم دیدگاه‌شان را در برابر مردم به قضاوت بگذارند.

پس مشارکت مردمی چطور تعریف می‌شود؟

منظور از مشارکت که مشارکت توده‌ای نیست. منظور مشارکت سازمان‌یافته است. مثلاً جامعه اقتصاددان‌ها باید به داده‌های اقتصادی دسترسی داشته باشند. الان هزاران داده اقتصادی منتشر می‌شود، مردم با این داده‌ها قرار است چه کار کنند؟ اصلاً دفعه این اطلاعات را دارند؟ منی که معلم اقتصاد هستم باید از این اطلاعات استفاده کنم. لذا منظور از مشارکت، مشارکت نهادهای و انجمن‌های تخصصی است که افراد در آنها سازماندهی می‌شوند و از طریق آنها مشارکت می‌کنند و آن انجمن‌ها بر عملکرد افراد نظارت دارند.

فکر می‌کنید اصلی‌ترین مشکل ما چیست که در بسیاری از موارد نمی‌توانیم ایده‌های خوب را در حکمرانی عملیاتی کنیم؟

من فکر می‌کنم حکمرانی، مثل کامپیوتر است که برنامه‌هایش به‌روز می‌شود. الان ایده‌های حکمرانی به‌روز شده است اما ما خودمان را از این ایده‌های جدید محروم کرده‌ایم. دولت سال‌های است افرادی را برای تخصص پزشکی و مهندسی به کشورهای مختلف بوس می‌کند اما کمتر پیش می‌آید که افرادی را برای آموختن مدیریت و حکمرانی بپرسند. در همین خاطر با وجود اینکه در حوزه‌های فنی و پزشکی به دانش بالایی دست پیدا کرده‌ایم اما از دانش روز جهان در این عرصه‌ها عقب مانده‌ایم و همچنان رویه‌های سال‌های ۲۰ و ۵۰ را اجرا می‌کنیم. بسیاری از کشورهای جهان سال‌ها با همین مشکلات امروز ما دست و پنجه نرم می‌کردند و گرفتار فساد و... بودند اما با برنامه‌هایی که اجرا کردند توانستند مشکلات‌شان را حل کنند. ما الان باید از این دستاوردها استفاده کنیم. قرار نیست همه چیز را خودمان تجربه کنیم، ما باید از تجربیات و دستاوردهای موجود در جهان استفاده کنیم و هر چه سریع‌تر به سمت کارهای اجرایی برویم. همه الان می‌دانیم که مثلاً شفافیت خوب است اما مهم این است که بتوانیم شفافیت را اجرا کنیم برای این مرحله هم به آدم‌های متخصص نیاز داریم که در مسائل ریز شده باشند.

فکری می‌کنید شفافیت و مبارزه با فساد می‌تواند لوث شود؟

هنر ما این است تمام کلمات خوب را لوث کنیم! من واقعاً نمی‌دانم ۱۰ سال دیگر آدم‌ها در ایران چه شعاری می‌توانند بدهند. هر خوبی که شما فکرش را بکنید ما شعارش را داده‌ایم.

چرا این اتفاق می‌افتد؟

عمل به شعار روح می‌دهد؛ شعار بدن عمل لوث می‌شود. پسر بهتر است اگر نمی‌توانیم کاری را انجام دهیم، حرفش را هم نزنیم و آن را برای

فرمودید یکی از مشکلات حکمرانی این است که از شیوه‌های نوین حکمرانی عقب هستیم اما فکر می‌کنید مشکل چیست که حتی وقتی آدم‌هایی با پتانسیل بالا و ایده‌های خوب هم وارد ساختار می‌شوند، نمی‌توانند ایده‌هایشان را آن‌طور که دلخواه‌شان است، جلو ببرند؟

یکی اینکه ما حاکمیت متحدی نداریم. منظور فقط دولت نیست. اتحاد همه قوا برای اصلاحات و تغییر مهم است. من مخالف کسانی هستم که معتقد به چنددستگی حاکمیت هستند، حاکمیت باید یکدست باشد تا تغییرات را جلو ببرد. مورد دیگر اینکه باید بفهمیم که مدیریت تغییر، خودش یک تخصص است. همان‌طور که در تربیت بچه‌ای تبیل، پدر و مادر باید از کسی کمک بگیرند تا با ساعت‌ها کلاس و دوره تخصصی روانشناسی و تربیتی آرام آرام بچه را تغییر دهند، در سطح دولت و حاکمیت هم مدیریت تغییر و ارتقای یک تخصص است. متأسفانه این گونه تخصص‌ها در ایران جایی ندارد و بسیار کم‌رنگ است. یک مشکل دیگر در کشور ما این است که مسائل زیاد اما افراد واقعتاً کم؛ لذا افراد مجبورند به مسائل زیادی بپردازند و فرصت نمی‌کنند در مسائل عمیق شوند تا توانایی حل مسئله به‌دست بیاورند. حل مسائل فرآیند ساده‌ای نیست. مثلاً همه می‌دانند دولت شفافیت خوب است اما کسی می‌تواند در سبانه‌های شفافیت ایجاد کند که حداقل سه سال بر روی آن سازمان وقت بگذارد تا همه مسائل آن سازمان را اعم از نقاط تعارض منافع، فرآیندها و گروه‌های ذی‌نفع در مطالعه کند و طرح گذار را بنویسد. از طرف دیگر قیود ما از جمله نیروی‌های ناکارآمد انسانی، کاهش درآمد نفتی و تحریم خارجی در طول زمان‌هی زیادتر و مجال مانور تصمیم‌گیری دولت کمتر و محدودتر می‌شود.