



عکس: سجاد مغیری / ایران

نگاهی به اصلاح حکمرانی که در دولت چهاردهم آغاز شده است

مسیر دولت جامعه‌سالار

یادداشت

علی ربیعی
دستیار اجتماعی رئیس‌جمهوری
زینب نصیری
مشاور وزیر بهداشت در امور اجتماعی

مطالعه نسبتاً جامع پیرامون عوامل ناکامی دولت‌های مختلف در هم‌راه‌سازی مردم با پروژه‌ها و برنامه‌ها، نشان می‌دهد به میزان توجه به وجوه اجتماعی برنامه‌ها و به میزان احساس اعتماد و دیده‌شدن طرح‌ها از سوی جامعه، خوانش از دولت‌ها در افکار عمومی هم شکل گرفته است.

براین مبنا مدتی است گفت‌وگویی با مشارکت معاونان و مشاوران اجتماعی دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد. بحث «مسیر دولت جامعه‌سالار» و برجسته‌سازی تأثیرات اجتماعی اقدامات دولت، از یک «پرسش» مهم آغاز شد، نه از یک «پاسخ»؛ آن پرسش این بود: چرا در مواردی میان دولت‌ها و جامعه فاصله‌ای احساس می‌شود؟ چرا از ابتدای دولت مدرن در ایران، اعتمادسازی به طور کلی وضعیت مناسبی ندارد؟ چه اتفاقی رخ می‌دهد که نگاه دولت و جامعه به پدیده‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، مشترک و یکسان نمی‌شود و گویی هر کدام از دو پهنجره متفاوت بیرون را می‌بینند؟

این‌ها پرسش‌ها یا پرسش‌های ساده‌ای نبود زیرا اگر پاسخ را فقط در ضعف اطلاع‌رسانی، مشکلات اقتصادی، عملکرد رسانه‌ها یا رفتار یک دستگاه جست‌وجو کنیم، بخش مهمی از مسأله را ندیده‌ایم. بنابراین باور داشتیم مسأله عمیق‌تر است.

در سال‌های گذشته، دولت‌های مختلف تصمیم‌های زیادی گرفته‌اند، پروژه‌های زیادی اجرا کرده‌اند و برای حل مسائل کشور برنامه‌های متعددی داشته‌اند. اما به رغم همه این تلاش‌ها همیشه میان آنچه دولت انجام داده و آنچه مردم در زندگی روزمره خود احساس کرده‌اند، تناسب وجود نداشته است. به دلایل مختلف، اقدامات دولت‌ها در زندگی

مردم به خوبی «ادراک» نشده است. شواهد نشان می‌دهد گاهی دولت کاری را درست انجام داده، اما جامعه آن را ندیده است. یا یک تصمیم دولت از نظر کارشناسی قابل دفاع بوده، اما چون با جامعه گفت‌وگو نشده، با مقاومت یا بی‌اعتمادی مواجه شده است. گاهی نیز سیاستی با نیت حل یک مسأله اجرا شده، اما پیامد اجتماعی آن از ابتدا دیده نشده است.

این‌ها نشانه یک مسأله عمیق و تاریخی است؛ رابطه دولت و جامعه نیازمند بازسازی و سیاست‌های معطوف به شنیدن و همراه کردن جامعه است. از همین نقطه، بنیان گفت‌وگوی اجتماعی درون دولت شکار شد. علاوه بر این، در شرایط سیاسی، اقتصادی و اهمیت اجتماعی ایران امروز، عنصر اجتماعی اهمیت قابل توجهی در امنیت ملی و دفاعی یافته است و شاید به کلیدی و بنیادی‌ترین عنصر تبدیل شده است. در این میان، بسیاری از متخصصان معتقدند حتی مسائل بحرانی ایران مانند آب، خاک و انرژی اساساً بدون راهکار اجتماعی قابل حل نیستند و پیش از مسیر فنی و مهندسی، به رویکرد اجتماعی نیازمند هستند. تجربه شکل‌گیری یک انسجام اجتماعی درون‌زا از بطن فرهنگ جامعه و پدیده «مردم در خیابان»، همراهی نکردن جامعه با متجاوزان و حمایت از حاکمیت و سوگ‌مندی برای رهبر شهید در میانه جنگ، نشان داد همین جامعه ظرفیت‌های بزرگی برای پیش بردن اهداف نظام در ساختن ایران آینده را دارد. بنابراین نیازمند گفت‌وگو و سیاست‌گذاری‌های مناسب قابل درک و مبتنی بر همراهی جامعه هستیم.

دولت‌های اجتماعی یعنی دولت در تصمیم‌ها ابعاد اجتماعی را ببیند
منظورمان این نیست که دولت باید چند برنامه اجتماعی، بیشتر اجرا کرده یا

فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی دستگاه‌ها افزایش پیدا کند. موضوع، تغییر در شیوه حکمرانی است. دولت اجتماعی، دولتی نیست که فقط درباره مردم بیشتر حرف بزند. «دولت و ظرفیت‌های اجتماعی»، یعنی پیش از تصمیم، صدای ذی‌نفعان را بشنود، هنگام اجرا از ظرفیت جامعه استفاده کند و پس از اجرا، خود را در برابر نتیجه سیاست‌هایش پاسخگو بداند.

این نگاه یک تغییر جدی است. در این الگو، مردم دیگر صرفاً مصرف‌کننده خدمات دولت نیستند؛ آنان بخشی از ظرفیت حل مسائل کشورند. جامعه مدنی، تشکلهای کنشگران اجتماعی، دانشگاهیان، بخش خصوصی، گروه‌های داوطلب، جوامع محلی و مساجد، همه بخشی از این ظرفیت هستند. دولت‌ها اگر بخواهند همه مسائل را خود، یا ساختار اداری خود و یا سنت‌های اداری معمول حل کنند، نه فقط از ظرفیت جامعه استفاده نکرده‌اند، بلکه خود را از یکی از مهم‌ترین منابع قدرتش محروم کرده‌اند؛ یعنی منبع اعتماد و مشارکت مردم. در زمانی که به دلایل متعدد -از جمله تحریم‌های طولانی و جنگ- از توانایی دولت کاسته می‌شود و بازار نیز سوداگران عمل می‌کند، این ظرفیت اجتماعی است که می‌تواند همچون ذخیره بی‌پایان به کار آید.

اعتماد فقط با روابط عمومی ساخته نمی‌شود

یکی از اشتباهات رایج این است که وقتی اعتماد عمومی کاهش پیدا می‌کند، اولین راه حل را در اطلاع‌رسانی بیشتر جست‌وجو کنیم. البته مردم باید بدانند دولت‌ها چه می‌کنند، اما مسأله اعتماد، فقط دانستن نیست. ممکن است مردم دقیقاً بدانند دولت چه تصمیمی گرفته است، اما ممکن هم هست به آن اعتماد نداشته باشند. احتمال دارد از یک پروژه بزرگ باخبر باشند، اما آن را در زندگی خود احساس نکنند. ممکن است یک سیاست دولت را بشناسند، اما تصور کنند کسی پیش از تصمیم‌گیری، نظر آنان را نپرسیده است. بنابراین، اعتماد بیش از آنکه محصول «گفتن» باشد، محصول «تجربه کردن» است. اگر مردم در رفتار دولت‌ها شفافیت ببینند، اگر بدانند چرا چنین تصمیمی گرفته شده است، اگر احساس کنند صدایشان شنیده می‌شود، اگر ببینند دولت‌ها اشتباهات خود را اصلاح می‌کنند و اگر بتوانند نتیجه تصمیمات را در زندگی خود لمس کنند و از همه مهم‌تر، وقتی گروه‌های مختلف اجتماعی احساس شراکت در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند، اعتماد و همراهی به‌تدریج بازسازی خواهد شد. به همین دلیل در جلسات، شفافیت، گزارش دهی مستمر به مردم، سنجنش رضایت عمومی، ارزیابی اثر اقدامات دولت و اصلاح رویه‌ها به‌عنوان اجزای اصلی این مسیر تشخیص داده شده است.

هر تصمیم دولت یک پیامد اجتماعی دارد

ما نیازمند تغییر یک عادت قدیمی در نظام تصمیم‌گیری هستیم. گاهی تصمیم را از منظر اقتصادی بررسی می‌کنیم، بعد از منظر حقوقی، سپس بعد فنی و بودجه‌ای. اما در نهایت پس از وقوع یک نارضایتی یا حتی بحران تازه می‌پرسیم: «جامعه درباره آن چه خواهد گفت؟» این سؤال باید خیلی زودتر پرسیده شود.

هر تصمیم دولتی یک پیامد اجتماعی دارد. یک تصمیم اقتصادی بر خانواده‌ها اثر می‌گذارد، یک تصمیم اداری ممکن است احساس تبعیض ایجاد کند، یک پروژه عمرانی می‌تواند زندگی یک محله را تغییر دهد، یک سیاست سلامت می‌تواند بر رفتار و اعتماد مردم اثر بگذارد و یک تصمیم سیاسی ممکن است امید یا نگرانی اجتماعی ایجاد کند. بنابراین درنتایج این گفت‌وگوها، بر این نکته تأکید شد که باید پیش از تصمیم‌گیری، بررسی کرد که

این تصمیم چه اثری بر جامعه دارد؟ چه گروه‌هایی بیشتر تحت تأثیر قرار می‌گیرند؟ آیا گروه‌های آسیب‌پذیر دیده شده‌اند؟ آیا احساس عدالت رعایت شده است؟ آیا آرامش روانی مردم در نظر گرفته شده است؟ و اگر پیامد ناخواسته‌ای ایجاد شد، چه سازوکاری برای اصلاح وجود دارد؟ از همین رو «ارزیابی تأثیرات اجتماعی» و توجه به پیوست اجتماعی طرح‌ها و برنامه‌های دولت، اکنون بسیار جدی‌تر در حال پیگیری است. هدف این است که دولت پیش از آنکه هزینه اجتماعی یک تصمیم را به مردم تحمیل کند، آن را ببیند.

مردم نباید آخرین حلقه تصمیم‌گیری باشند

باید این تصور قدیمی شکل گرفته از آغاز دوران مدرن تاکنون که «دولت تصمیم می‌گیرد و مردم در نهایت باید آن را اجرا کنند» تغییر کند. اگر مسأله‌ای را نباید است، خود جامعه باید بخشی از فرآیند حل آن باشد. به همین دلیل در این جلسات با دستگاه‌های اجرایی بحث و بررسی صورت گرفت تا سازوکار گفت‌وگوی اجتماعی با ذی‌نفعان حوزه مأموریت خود را طراحی کنند. این گفت‌وگوی اجتماعی، نه یک جلسه تشریفاتی، نه نشستی برای عکس گرفتن یا تهیه گزارش‌های اداری، بلکه گفت‌وگویی است که بتواند بر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا اثر بگذارد. براین نکته تأکید شد که تقاوت مهمی میان «اطلاع‌رسانی» و «مشارکت» وجود دارد. اطلاع‌رسانی یعنی «ما تصمیم گرفته‌ایم؛ به شما می‌گوییم.» اما مشارکت یعنی: «پیش از تصمیم، نظر شما را می‌شنویم و اجازه می‌دهیم بر تصمیم اثر بگذارد.»

صدای بی‌صدایان را باید به اتاق تصمیم آورد

جامعه یک‌دست نیست. همه گروه‌ها دسترسی یکسانی به رسانه، قدرت، منابع و ساختارهای تصمیم‌گیری ندارند. کودکان، زنان، افراد دارای معلولیت، کارگران، سالمندان و بازنشستگان، اقوام و مذاهب و بسیاری از گروه‌های دیگر، ممکن است صدای ضعیف‌تری در سیاست‌گذاری داشته باشند. اگر دولت فقط صدای کسانی را بشنود که بهتر می‌توانند خودشان را به ساختار تصمیم‌گیری برسانند، تصویر کاملی از جامعه نخواهد داشت. متأسفانه در سال‌های اخیر، عده‌ای برخوردار از تریبون‌های مختلف، صدهای بلندی یافته‌اند که کل فضاهای اجتماعی را متأثر می‌کند و چون دیگران امکان ایجاد چنین صدای بلندی را ندارند، این امر موجب ایجاد یک دوقطبی میان یک قطب صدادار و یک قطب با اکثریت بی‌صدای شده است. به همین دلیل «شنیدن صدای بی‌صدایان» -که غنچه رئیس‌جمهور منتخب مردم در ایام انتخابات نیز بود- به یکی از اصول این مسیر تبدیل شده است. باید به دنبال سازوکاری در دولت‌ها باشیم که گروه‌های کمتر شنیده شده را ببیند و بشنود.

دولت باید دوباره در محله دیده شود

یکی از محورهای مهم این مسیر، محله‌گرایی است. به این دلیل که جامعه در نمودارها و آمارهای دولتی زندگی نمی‌کند. مردم در محله‌ها زندگی می‌کنند. به عنوان مثال، فقر در یک محله تجربه می‌شود، نه در یک جدول آماری؛ همچنان که تنهایی سالمند در یک خانه اتفاق می‌افتد یا مشکل سلامت روان در یک خانواده شکل می‌گیرد. آسیب اجتماعی در یک محله دیده می‌شود و احساس بی‌عدالتی نیز در زندگی واقعی انسان‌ها ساخته می‌شود. به همین دلیل در برنامه‌ریزی‌های این جلسات، از دستگاه‌های اجرایی خواسته شد تا ببینند با مأموریت و امکانات موجود خود چه کاری می‌توانند در سطح محله انجام دهند. این به معنای ایجاد ده‌ها طرح جدید و پرهزینه نیست.

گاهی لازم است همان خدمات موجود را به نیاز واقعی مردم پیوند بزنیم. گاهی لازم است چند دستگاه که هر کدام بخشی از یک مسأله را در اختیار دارند، کنار هم قرار گیرند و گاهی کافی است به جای اینکه فقط درباره یک محله تصمیم گرفته شود، با محله گفت‌وگو شود.

جامعه مدنی، رقیب دولت نیست

یکی از مهم‌ترین سرمایه‌های کشور، ظرفیتی است که بیرون از دولت وجود دارد. احزاب، تشکلهای، انجمن‌ها، سمن‌ها، پویش‌های اجتماعی، گروه‌های داوطلب، معتمدان محلات و مساجد، اتحادیه‌ها، بخش خصوصی و کنشگران اجتماعی، می‌توانند در حل مسائل کشور نقش داشته باشند. اما این ظرفیت زمانی فعال می‌شود که دولت آنان را صرفاً مخاطب یا منتقد نبیند. بنا بر این است که ما باید از نگاه «دولت در برابر جامعه» فاصله بگیریم. جامعه مدنی را نباید پشت درهای دولت نگه داشت؛ باید آن را به میز حل مسأله آورد. به همین دلیل شناسایی نهادهای مدنی مرتبط با مأموریت دستگاه‌ها و تقویت ظرفیت آنها، امر مهمی است که دستگاه‌ها می‌توانند در قالب مفاهمه با ذی‌نفعان هر دستگاه دنبال کنند.

پویش‌های اجتماعی نیز می‌توانند یکی از مهم‌ترین نقاط اتصال دولت و جامعه باشند. اگر مردم برای حل یک مسأله اجتماعی پویشی شکل می‌دهند، اولین واکنش دولت نباید این باشد که «این پویش متعلق به چه کسی است؟» سؤال درست‌تر این است: «جامعه درباره چه مسأله‌ای به ما کمک کرده؟» به شما می‌گوییم. «اما مشارکت ظرفیت برای حل آن استفاده کنیم؟»

دولت باید از جامعه هم یاد بگیرد

یکی از ظرفیت‌هایی که باید جدی‌تر گرفته شود، داده و اطلاعات اجتماعی است. دولت‌ها سال‌ها به مردم اطلاعات داده‌اند، اما کمتر به این پرسش پرداخته شده است که چگونه باید از خود جامعه اطلاعات بگیریم؟ امروز مردم در فضای دیجیتال، شبکه‌های اجتماعی، انجمن‌ها و پویش‌ها و حتی در گفت‌وگوهای روزمره، حجم بزرگی از اطلاعات درباره مسائل جامعه تولید می‌کنند. اینها فقط «محتوای رسانه‌ای» نیستند. بخشی از آنها داده اجتماعی‌اند.

قرار است مشارکت الکترونیکی مردم، دریافت پیشنهادها و بازخوردها و بهره‌گیری از ظرفیت محتوای تولید شده از سوی مردم، جدی‌تر دنبال شود. تأکید بر این نکته است که؛ دولت اجتماعی فقط برای جامعه پیام نمی‌فرستد، از جامعه هم داده و معنا دریافت می‌کند.

دولت هم نیازمند بازسازی اجتماعی است

اجتماعی کردن دولت فقط به رابطه دولت و مردم محدود نمی‌شود. ضروری است به درون دولت هم نگاه کنیم. بخشی از ساختارهای اجتماعی دستگاه‌ها در سال‌های گذشته تضعیف شده‌اند. در بعضی دستگاه‌ها، موضوعات اجتماعی به یک مسئول یا یک واحد محدود شده و از متن مأموریت اصلی فاصله گرفته‌اند. هر دستگاه باید بداند چه ظرفیت‌های اجتماعی دارد. هر دستگاه باید ببیند چگونه می‌تواند اثر مثبت اجتماعی ایجاد کند و هر دستگاه باید بداند کارکنانش نیز بخشی از سرمایه اجتماعی دولت‌اند. به همین دلیل، تدوین برنامه و چگونگی افزایش دانش اجتماعی ویژه کارکنان دولت نیز در جلسات به بحث گذاشته شد. دولت اجتماعی از جایی شروع می‌شود که خود کارکنان دولت احساس کنند عضوی از یک نظام حل مسأله‌اند، نه صرفاً مجری بخشنامه‌ها.

عبور از مرزهای دستگاهی

یکی از مهم‌ترین درس‌های این جلسات برای ما این بود که ساختار دولت دستگاهی است، اما زندگی مردم دستگاهی نیست. یک خانواده ممکن است همزمان با مسأله اقتصادی، سلامت روان، مسکن، آموزش، اشتغال و آسیب اجتماعی مواجه باشد. اما دولت بررسی و حل هر کدام از این مشکلات را در یک سازمان جداگانه تقسیم کرده است. مردم چنین تقسیم‌بندی‌ای را تجربه نمی‌کنند. آنان یک مسأله دارند و از دولت یا پاسخ می‌خواهند. به همین دلیل، موضوعات اجتماعی مشترک میان دستگاه‌ها باید شناسایی و برای آنها برنامه‌های مشترک طراحی شود. این شاید یکی از دشوارترین تغییرات باشد؛ چون همکاری بین‌دستگاهی همیشه ساده نیست. برای حل مسائل باید از مرزهای سازمانی عبور کرد.

آرامش مردم باید در محاسبات دولت باشد

در این جلسات، موضوع سلامت روان و امکان قرار گرفتن خدمات روان‌شناختی در سبب خانوار نیز مورد توجه قرار گرفت. این موضوع برای اعضای جلسه، فقط یک برنامه در حوزه سلامت نبود، بلکه حامل یک پیام بزرگ‌تر بود: رفاه مردم فقط پول نیست. آرامش، امید، امنیت روانی، کیفیت روابط خانوادگی، احساس تعلق و سلامت روان نیز بخشی از کیفیت زندگی‌اند. دولت اگر این مؤلفه‌ها را نبیند، ممکن است سیاستی اجرا کند که روی کاغذ موفق باشد، اما در زندگی واقعی مردم نتیجه مطلوبی نداشته باشد. اجتماعی کردن دولت یعنی دیدن همین لایه‌های پنهان در زندگی مردم.

حالا نوبت سنجش است

نباید اجتماعی کردن دولت به یک ادبیات زیبا تبدیل شود. ضروری است مشخص شود چه چیزهایی تغییر کرده است، بنابراین باید این مسیر قابل سنجش باشد. باید بدانیم رضایت مردم چه تغییری کرده است. باید اثر اجتماعی پروژه‌ها و سیاست‌ها سنجیده شود. باید میزان مشارکت ذی‌نفعان مشخص باشد. باید بدانیم چند تصمیم مهم دولت با ارزیابی اجتماعی اصلاح شده است. باید بتوانیم نشان دهیم کدام دستگاه با نهادهای مدنی خود وارد گفت‌وگوی واقعی شده است و مهم‌تر از همه، باید بتوانیم از مردم بپرسیم: «آیا احساس می‌کنید دولت بیشتر شما را می‌بیند؟» این سؤال، مهم‌ترین شاخص موفقیت این مسیر خواهد بود.

اجتماعی کردن دولت از تغییر رابطه دولت و جامعه شروع شود

همه دستگاه‌ها و هر کسی که کار اجرایی در دست دارد، باید مراقب رابطه دولت با مردم و جامعه باشد. در این روزها که مقاومت ملی شکل گرفته و عقب رانده شدن متجاوزان ریشه در ذهنیت و کش جامعه داشته است، باید در همین شرایط رابطه‌ای از آن، به بازسازی اجتماعی و قوی کردن رابطه دولت و جامعه بیشتر اندیشید. باید که اگر قرار است دوباره ساخته شود، باید از یک پذیرش ساده شروع کنیم: «دولت‌ها بدون پشتوانه اجتماعی جامعه، حتی اگر قدرتمند باشند، نمی‌توانند جامعه را به درستی اداره کنند.»

مسیر پیش روی ما

پیگیری است. رئیس‌جمهوری جلسات زیادی در این زمینه برگزار کرده است. شبیه کار با معتمدان و کانون مساجد در این مسیر ظرفیت‌یابی شده است. قرار است این گفت‌وگوها ادامه پیدا کند. همچنین دستگاه‌ها ظرفیت‌های خود را ارائه کنند، مسائل مشترک شناسایی شوند، برنامه‌های اجتماعی شکل بگیرند و نتایج آنها در معرض ارزیابی قرار گیرد. حاصل آن که، در نهایت می‌بایست یک شکل مدنی بتواند بدون واسطه غیرضروری با دولت گفت‌وگو کند، یک محله بتواند مسأله خود را به دولت منتقل کند و پاسخ بگیرد، یک گروه کمتر شنیده شده در تصمیم‌گیری دیده شود. یک سیاست پیش از اجرا از نظر پیامد اجتماعی بررسی شود و دولت بتواند وقتی اشتباه می‌کند، به جای پنهان کردن، آن را بپذیرد و اصلاح کند.



برش

مهم‌ترین بخش
ارزیابی
اجتماعی
اصلاح شده
است. باید
بتوانیم نشان
دهیم کدام
دستگاه با
نهادهای
مدنی
خود وارد
گفت‌وگوی
واقعی شده
است