چگونه کارآمدی خود مسأله می‌شود؟!



توحید اسماعیل‌پور

مدیر گروه مطالعات بنیادین حکومتی؛ مرکز پژوهش‌های مجلس

ماهیت کارآمدی

هر حرکتی که توسط انسان شکل گرفته و جریان دارد، چه به صورت فردی و چه جمعی، موجودیتی دارد که می‌توان آن را ناظر به علل وجودی‌اش تحلیل کرد؛ حرکت جمعی انسان‌ها و ساختارهای زندگی اجتماعی نیز در این جهت قابل تحلیل است. نهادهایی چون خانواده، آموزش، دین و دولت از ساختارها و نهادهایی هستند که با ویژگی، نظام و کارکرد خاصی و ناظر به نیازها و اهداف متنوع زندگی جمعی تحقق می‌یابند. دولت در قواره نهادی سیاسی، در نسبت با حرکت مردم به سمت خیرعمومی تعریف می‌شود؛ و ظرفیت‌ها و منابع عمومی را جهت تحقق خیر عمومی بسیج و هدایت می‌کند. ازاین‌رو می‌توان دولت را به مثابه یک موجودی-در هر سطح و کیفیتی از موجودیت- نسبت به علل ایجادکننده آن تحلیل کرد. اگر تقسیم فلسفه کلاسیک را در چهار نوع علت(۱. علت مادی؛

۲. علت صوری؛ ۳. علت فاعلی و ۴. علت غایی) برای تحقق هر موجودی مدنظر بگیریم،[۱] دولت را نیز می‌توان نسبت به این چهار لایه علّی تحلیل کرد. علّت مادیِ زمینه‌سازِ تحقق دولت؛ علت صوریِ ساخت و فرم موردانتظار از دولت؛ علت فاعلی آن، نیروی عامل شکل‌دهنده دولت و علت غایی، آن موجودیت و اثر تحقق‌یافته دولت است. به بیانی دیگر، از آن‌جا که علت غایی در ایجاد دولت، همان خیر عمومی است، می‌توان کارآمدی دولت را نیز در نسبت با همین علت غایی، یعنی تحقق خیر عمومی، تحلیل کرد. ازاین‌رو، می‌توان دولت را -به مثابه نهادی که قوام و دوامش وابسته به جامعه است- بر اساس عملکردها و اقداماتی که برای تحقق خیر عمومی به کار می‌گیرد، ارزیابی نمود.

این‌جاست که مفهوم کارآمدی پدیدار می‌شود. لذا ریشه کارآمدی در ماهیت عامل بودن دولت است. یعنی همان‌طور که فرد عامل است و فعل اختیاری از وی صادر می‌شود، حکومت هم به شکل جمعی، مصدر افعال اختیاری است. هرکجا عاملی باشد که مصدر فعل است، بلافاصله سؤال کارآمدی درباره آن عامل -چه فرد باشد، چه دولت و چه حتی سایر اجتماعات عامل، مانند شرکت‌ها، احزاب و غیره، مطرح می‌شود. بنابراین کارآمدی به نحوه و جهت صدور فعل از عامل، وابسته است.[۲] ماهیت، نحوه و جهت صدور فعل از دولت، بر اساس رویکردهای مختلفی صورت‌بندی

۱- ابن سینا، حسین بن عبدالله (۱۴۲۳ه.ق). الشفاء: الإلهیات. قم: مؤسسه نشر اسلامی.
۲- لاریجانی، محمدجواد (۱۳۷۴). حکومت: مباحثی در مشروعیت و کارآمدی. تهران: انتشارات سروش.

می‌شود که هر یک، تصویر خاصی از علت غایی دولت و به تبع آن، از کارآمدی، ترسیم می‌کنند.

صورت‌بندی‌هایی از کارآمدی

رویکرد هدف‌گرا ماهیت وجودی دولت را در نسبت با اغراض و آثار وجودی دولت مدنظر قرار داده و کردارهای عمومی دولت را در نسبت با اهداف تعیین‌شده دولت می‌سنجد. حال اگر طرح هابزی به دولت مدنظر باشد، تأمین امنیت هدف نهایی کارآمدی است. اگر از منظر لاک دولت را توضیح دهیم نیز تأمین و مراقبت از آزادی مهم‌ترین هدف برای فهم و تنظیم کارآمدی است. در طرح‌های دیگری نیز سود و رقابت اقتصادی یا تعالی همه‌جانبه انسان و جامعه می‌تواند اهداف کارآمدی را روشن کنند. رویکرد دیگر رویکرد سیستمی است. در این رویکرد، ساختار سیستم و کارکرد اجزا و هارمونی آن‌ها نسبت به هم اهمیت دارد. نیز فرآیند کاری سیستم در نسبت با ورودی و خروجی، مقایسه ورودی با خروجی و تنظیم نسبت سیستم با محیط، مدنظر قرار می‌گیرد. این رویکرد متأثر از الگویی زیستی از ساختار طرح شده است. این رویکرد ساختارهای اجتماعی و از جمله دولت را به مثابه یک زیستاری اجتماعی تحلیل می کند. این نگاه را می‌توان در کارکردگرایان ساختاری همچون پارسونز دید. رویکرد دیگر نظریه رضایت عمومی است. در این رویکردها که در اتمسفر نظریه‌هایی چون دموکراسی طرح می شود، همچنان که مشروعیت یک دولت با اراده اکثریت مردم تعریف می‌شود، کارآمدی دولت در کردارهای و عملکردهای مختلفش نیز صرفاً در نسبت با رضایت عمومی فهم و تبیین می‌شود. در همه این‌ها علت غایی در معنایی عام برای دولت و تبیین کارآمدی آن، قابل تعریف است. چه علت غایی در قالب اهداف

مشخصی چون امنیت، نظم، آزادی، سود و رقابت و تعالی؛ و چه غایتی همچون هارمونی اجزای سیستم و نسبت منطقی بین آن با محیط و چه علتی غایی چون رضایت عمومی.

اما باید دید امروزه چه درکی از دولت در دنیا غالب شده و در نسبت با آن چه درکی از انسان و جامعه مستقر شده است. در ایده امروزینِ مستقرّ و جهانی‌شده‌یِ دولت، خیر عمومی و غایت طرح‌شده برای آن چگونه تعریف می‌شود؟ چه طرحی از انسان و رضایت‌مندی او، و چه طرحی از کنش مطلوب انسانی ساری است؟ زیستِ عمومی، جامعه و نظم اجتماعی با چه ساختاری ترسیم و مطلوبیت می‌یابد؟ تا بتوان در عداد این طرح‌واره، کارآمدی را تفسیر کرد. تا بتوان وجه مسئلگی کارآمدی را برای دولت، جامعه و انسان ایرانی مورد تأمل و تحلیل قرار داد.

نئولیبرالیسم و کارآمدی

جهانی که در آن زندگی می‌کنیم در فراگرد ایده‌های متنوع سیاسی مدرن، با استقرار نسخه به‌روزشده‌ای از لیبرالیسمِ ساختاربندی شده و معنا می‌یابد. به‌گونه‌ای که تبیین هر پدیداری در هر نقطه از جهان، بدون نسبت‌سنجی با نظم و نظام جهانیِ موجود و فضای هژمونیکی که «نئولیبرالیسم» آن را اشغال کرده، بی‌معنی خواهد بود. در «دولتِ نئولیبرال» شاهد چیزی هستیم که می‌توان گفت به طور ریشه‌ای دولت اقتصادی است. یعنی ریشه این دولت دقیقاً اقتصاد است. بنیان مشروعیت‌آفرین دولت بر اساس اعمال تضمین‌شده آزادی اقتصادی است. در واقع این اقتصاد است که برای دولتی که ضامن آن است مشروعیت ایجاد می‌کند، نه بالعکس. در واقع این اقتصاد است که حقوق عمومی را به وجود می‌آورد.

اقتصاد، توسعه اقتصادی و رشد اقتصادی، حاکمیت را تولید می‌کند. حاکمیت سیاسی از طریق نهاد و بازی نهادی‌ای تولید می‌شود که دقیقاً عملکرد این اقتصاد را ممکن می‌سازد.[۳] فرمول اولیه لیبرالیسم کلاسیک به نوعی چنین بود که بیایید فضایی از آزادی اقتصادی به وجود آوریم و حدود آن را با دولتی نظارت‌گر معیّن کنیم. اردولیبرال‌ها به جای پذیرش بازار آزادی که توسط دولت تعریف و نظارت می‌شود، فرمول را معکوس کرده و خودِ بازار آزاد را به مثابه قاعده سازمان‌بخش و تنظیم‌کننده دولت معرفی می‌کنند.[۴] این نوعی طراحی جدید حکومت‌داری لیبرال است. این یک سازماندهی مجدد درونی است که دیگر از دولت نمی‌پرسد «چه میزان آزادی به اقتصاد می‌دهد؟»، بلکه از خود اقتصاد می‌پرسد «آزادی آن چگونه می‌تواند نقشی دولت‌ساز ایفا کرده و برای دولت مشروعیت بیافریند؟»[۵]

در نئولیبرالیسم یا حکومت نئولیبرال، نباید آثار ویران‌گر بازار بر جامعه از میان برداشته شود؛ و همین است که آن را از سیاست‌هایی همچون سیاست‌های رفاهی متمایز می‌کند. حکومت نباید حائلی بین جامعه و فرایندهای اقتصادی ایجاد کند. حکومت باید طوری در جامعه مداخله کند که سازوکارهای رقابتی بتوانند نقشی تنظیم‌کننده در هر لحظه و هر نقطه از جامعه داشته باشند. با چنین مداخله‌ای، هدف حکومت یعنی تنظیم عمومی جامعه با بازار امکان‌پذیر می‌شود. در واقع، نئولیبرال‌ها می‌خواهند نوعی «سیاستِ جامعه» را بسازند. به زبان میشل پولانی[۶] در کتاب منطقِ آزادی: «مهم‌ترین کارویژه یک نظامِ قانون‌داری، حکمرانی بر نظم خودانگیخته حیات

۳- فوکو، میشل (۲۰۰۸). تولد زیست سیاست، ترجمه¬ی رضا نجف¬زاده، تهران: نشر نی، ص ۱۱۹-۱۲۳.
۴- همان، ص ۱۶۶.
۵- همان، ص ۱۳۶.
۶- Michael Polanyi

اقتصادی است. نظام قانون باید مقرراتی را وضع و تقریر کند که سازوکار رقابتیِ تولید و توزیع بر اساس آن عمل کند».[۷]

در این فنِّ جدید حکمرانی، مسأله «جامعه‌ی بازار» نیست. مسأله بازسازی این نوع از جامعه نیست. جامعه‌ای که با ارجاع به بازار موردنظر نئولیبرال‌ها تنظیم شده، جامعه‌ای است که در آن قاعده تنظیم‌کننده مبادله کالاها، نه مبادله کالا، بلکه سازوکارهای رقابت باید باشد. همین سازوکارها هستند که می‌بایست در جامعه بیش‌ترین سطح و عمق ممکن را داشته باشند و بیش‌ترین جای ممکن را اشغال کنند. این بدان معنا است که مقصد، جامعه‌ای تابع اثر کالایی نیست؛ بلکه جامعه‌ای تابع رقابت پویاست، نه جامعه سوپرمارکتی بلکه جامعه شرکتی. بالأخره مراد، انسان مبادله‌گر یا انسان مصرف‌کننده نیست. انسان شرکتی و تولیدکننده است. موضوع برساختن بافتی اجتماعی است که در آن دقیقاً واحدهای اساسی شکل بنگاه را دارند. موضوع عمومی کردن اشکال بنگاه با تکثیر و انتشار آن‌ها تا جای ممکن است. مسأله اصلی سیاستِ نئولیبرال، تکثیر بنگاه از درونِ بدنِ جامعه است. موضوع تبدیل بازارِ رقابت و بنابراین بنگاه، به چیزی است که می‌توان قدرت تکوین‌گر جامعه نامید.[۸]

در چنین دولت و جامعه اقتصادی، سوژه یا انسان خاصی نیز پدیدار می‌شود: انسان اقتصادی[۹]. در لیبرالیسم کلاسیک، انسان اقتصادی شریک یا یکی از طرفین فرایند مبادله بود. این انسان اقتصادی یا شریکِ مبادله، البته نیازمند تحلیل بر حسب سود و فایده انسانی در همه چیز، بررسی اختلالات در رفتار مبادله‌ای و روش‌های کنش‌گری فعال وی است که به مسأله‌نمای نیازها

۷- Polanyi, M. (۱۹۵۱). The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders. London: Routledge.
۸- همان، ص ۲۳۲-۲۴۲.
۹- Homo Economicus

ارتباط دارد؛ زیرا بر مبنای این نیازهاست که تشریح، تعریف یا تأسیس فایده‌یِ منتهی به فرایندِ مبادله، امکان‌پذیر می‌شود. ویژگی خاص تلقی کلاسیک از انسان اقتصادی، شراکت وی در مبادله و نظریه فایده بر مبنای مسأله‌نمای نیازها است. در نئولیبرالیسم هم، به طور آشکار انسان اقتصادی است؛ اما این انسان به هیچ وجه شریک مبادله نیست. در این معنا انسان اقتصادی یک کارفرماست و کارفرمای خودش است. انسان اقتصادی نئولیبرال‌ها سرمایه تولیدکننده و منبع عواید خودش است. حتی درباره مصرف هم می‌توان این را گفت که انسان مصرف‌کننده، یکی از اجزای مبادله نیست. انسان مصرف‌کننده تا جایی که مصرف می‌کند یک تولیدکننده است؛ اما چه چیزی تولید می‌کند؟ به طور خیلی ساده رضایت خود را تولید می‌کند. در واقع مصرف نوعی فعالیت شرکتی است که فرد با آن بر اساس سرمایه‌ای که در اختیار دارد، رضایت خودش را تولید می‌کند.[۱۰]

اقتصاد نوعی بازی آزاد و رقابتی است و نهاد حقوقی که شاکله این اقتصاد را می‌سازد باید مقررات این بازی تلقی شود. حاکمیت قانون و کنش حکومت، به مثابه تأمین‌کننده قواعد یک نوع بازی اقتصادی است، که در آن تنها بازیگر، نهاد و کارگزار واقعی، باید افراد یا به عبارتی بنگاه‌ها باشند. شکل عمومی و چهارچوب نهادی در سرمایه‌داری بازسازی‌شده جدید، باید بازی آزاد بنگاه‌ها باشد. این قاعده بازی اقتصادی است و از کنترل اقتصادی - اجتماعی هدفمند خبری نیست. هم‌زمان اداره[۱۱] از سیاست[۱۲] تفکیک می‌شود. ویلسون[۱۳] با

۱۰- همان، ص ۳۰۵-۳۰۷.
۱۱- Administration
۱۲- Politics
۱۳- Thomas Woodrow Wilson

هویت‌بخشی علمی به «اداره» به مثابه یک حیطه حرفه‌ای و غیرسیاسی برای اجرای خدمات عمومی، این مسیر را هموار می‌کند. ویلسون «اداره» را برجسته کرده و البته آن را حیطه‌ای اقتصادی اعلام می‌کند. کارآمدی دولت در این حیطه، در گرو عملِ اقتصادی دولت ترسیم می‌شود. بدین ترتیب هویت این حیطه‌ی تازه‌متولدشده‌ی «اداره» را به مثابه یک بنگاه تجاری روایت می‌کند و عملاً راهی را باز می‌کند که اموری که قبلاً غیر اقتصادی هم تلقی می‌شدند، همانند امور اجتماعی و سیاسی، اینک دیگر امور اقتصادی خواهند بود. تیلور[۱۴] نیز به دنبال رسیدن به بهترین روش انجام هر کار بود و کارایی[۱۵] را به عنوان معیار سنجش کارآمدی[۱۶] سازمان‌ها قرار می‌دهد. وی معتقد بود با انقلاب فکری حاصل از مدیریت علمی در سازمان‌ها، تمرکز کارکنان و مدیران از «توزیع» ارزش افزوده به سمت «افزایش» ارزش افزوده خواهد رفت. او فکر می کرد از این طریق می‌توان مزایای اجتماعی بیشتری خلق کرد و چالش همیشگی کارگران با مالکان در تقسیم سود سازمان را فروکش کرد. مباحث تیلور مختص به بخش خصوصی نماند و جوهره آن -که استانداردسازی علمی عملیات‌های سازمان با هدف حداکثرسازی کارایی بود- به سرعت در بخش عمومی و دولت نیز الگوبرداری شد و به یک دیدگاه مهم و راهنما برای استانداردسازی فعالیت‌ها در دولت تبدیل شد.[۱۷]

مسأله کارآمدی

آن‌گونه که شرح داده شد، نئولیبرالیسم در اقتصاد خلاصه

۱۴- Frederick Winslow Taylor
۱۵- Efficiency
۱۶- Effectiveness
۱۷- دانگ، ل. (۱۳۹۷). نظریه¬های اداره امور عمومی: عقلانیت ابزاری و ارزشی. ترجمه¬ی حسن دانایی¬فرد. تهران: انتشارات کتاب مهربان.

نشد. بلکه این ایده به سیاست وارد شده، طرح‌واره‌ای از دولت را تعریف کرد که از آن وجودزدایی سیاسی شده و به کردارهایی اداری در تمهید رقابت آزاد عناصر بنگاهی و بنگاه‌گون تقلیل یافته است. این اقتصاد بازار آزادی است که دولت را مشروع می‌کند. با تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز و حمایتی‌اش از سمت دولت، وارد آرایش‌بندی جدیدی از جامعه و زیست عمومی با عنوان‌هایی چون «نظم خودانگیخته» شده و همه ساختارهای اجتماعی را درمی‌نوردد. متناسب با این نظم اجتماعی، انسانِ اقتصادی متناسب با خود را نیز پدیدار و صورت‌بندی می‌کند. انسان به مثابه بنگاهی تولیدی که مصرف و رضایت خود را نیز تولید می‌کند. نئولیبرالیسم با دعوت به جهانی‌گرایی و کاربست حکمرانی جهانی، الگوی خود را در جهان مستقر و پیگیری می‌کند. در اینجا انسان بنگاه است، نهادهای اجتماعی بنگاه‌اند و بنگاه‌زده و دولت و سازمان‌های شبه‌دولتی جهانی نیز با الگوهایی از محاسبات اقتصادی با خطکش‌هایی سنجیده و رتبه‌بندی می‌شوند. در این‌جاست که کارآمدی به کارایی[۱۸] تقلیل می‌یابد؛ و همه‌چیز، از فرد تا دولت، در قالب تحلیل هزینه-فایده‌ی یک بنگاه و در فضایی رقابتی ارزیابی می‌شود. به لحاظ ساختاری نیز کارآمدی دولت با قدرت تأمین‌کنندگی بازار رقابتی ملی و جهانی رتبه‌بندی شده و لاجرم خود سازمان دولت نیز به‌سان بنگاهی اقتصادی سنجیده و ارزیابی می‌شود. امکان حداکثری رقابت انسان‌ها و همه نهادها، به مثابه بنگاه تولیدی اقتصادی، خیرعمومی را فراهم کرده و علت غایی دولت را محقق می‌کند. دولت با این هدف و غایتِ ماهوی است که قابل ارزیابی کارآمدی است. رقابت و تولید حداکثری، همه در

۱۸- Efficiency

نسبت با سنجه‌هایی اقتصادی، شاقول اصلی هر عمل و هر عاملی است.

پرسش این است که این شاقول که هر کنش و هر حرکتی را به شکل حدّی و تمامیت‌خواهانه قضاوت می‌کند، چه مسائل بنیادینی را برای انسان، جامعه و دولت ترسیم‌شده‌ی جمهوری اسلامی در پی خواهد آورد؟ این شاقول کارآمدی، عمل و شاکله انسان و جامعه ایرانی و دولت جمهوری اسلامی را به کدامین جهت هدایت می‌کند؟ چه کژکاردهایی از دولت، جامعه و انسان ایرانی، با این شاقول نئولیبرالیستی ایجاد یا برجسته می‌شوند (مسأله‌نمایی می‌شوند)؟ حقیقتی که در ایرانِ امروز، بازار با شاقول کارآمدی به دنبال صورت‌بندی آن است و با آن، همه عرصه‌های زندگی را تبیین می‌کند، با نظام حقیقتی که از آن انقلاب اسلامی، جمهوری اسلامی و قانون اساسی زاده شده است و حرکت سیاسی و تمدنی ویژه‌ای را می‌سازد، چه نسبتی می‌گیرد؟ خیرعمومی و علت غایی این طرح‌واره با خیرعمومی و علت غایی جمهوری اسلامی چه می‌کند؟ این‌جاست که کارآمدی، خود مسأله‌ای بنیادین می‌شود.