

چند ملاحظه پیرامون چالش‌های توسعه اقتصادی و سیاسی ایران

هادی زمانی

ژانویه ۲۰۲۴

www.hadizamani.com

حکمرانی جمهوری اسلامی از دو سو در حال در هم شکستن جامعه ایران است. از یک سو، با نقض و سرکوب سیستماتیک آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی. از سوی دیگر، با فشار خرد کننده تورم، بیکاری، فقر، ناکارآمدی و فساد سیستماتیک. اکنون دامنه، عمق و در هم تنیدگی این مشکلات چنان شدت یافته که دیگر حل هیچ یک از آنها به تنهایی و بدون ایجاد دگرگونی‌های بنیادی میسر نیست. در شرایط خاص ایران، نه بهبود وضعیت اقتصادی و عدالت اجتماعی بدون گشایش سیاسی و اقدام برای تامین آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی میسر خواهد بود و نه تحقق آزادی بدون بهبود شرایط اقتصادی و اقدام برای مقابله با فقر و کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی. این بدین معنی نیست که بین این اهداف هیچگونه تنش وجود ندارد و نخواهد داشت. اما در شرایط خاص ایران، همپوشانی بین الزامات این اهداف بسیار چشمگیر و تنش‌های محتمل بین آنها قابل مدیریت است. البته مشروط به آنکه اقدام برای تامین این اهداف بر پایه رویکردی عقلایی و واقع‌گرایانه استوار باشد که به امکانات و محدودیت‌هایی که تحقق هر یک از این اهداف با آنها مواجه خواهد بود توجه داشته باشد. در غیر این صورت نه بهبود وضعیت اقتصادی و عدالت اجتماعی شانس موفقیت خواهد داشت و نه تامین آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی.

وضعیت اقتصادی

بر کسی پوشیده نیست که ریشه‌های تنومند مشکلات اقتصادی ایران در ایدئولوژی حکومت جمهوری اسلامی (ج.ا.) و ساختار سیاسی و اقتصادی آن قرار دارند. غرب ستیزی، تجدد ستیزی، اسلامی سازی آمرانه، سلطه کامل نهاد دین بر نظام حکمرانی کشور، انتقال بخش بزرگی از ثروت کشور به نهادهای دینی، عدم پاسخگویی، فقدان کارآمدی، فساد سیستماتیک، مداخله گسترده و همه جانبه سپاه در فعالیت‌های اقتصادی، سیاست نظامی‌گری و گسترش دستگاه‌های سرکوب ابعاد عمده وضعیت موجود است.

غرب ستیزی ج.ا. کشور را از دسترسی به سرمایه‌گذاری خارجی، فنآوری پیشرفته و بازارهای مناسب تجارت خارجی محروم ساخته است. تجدد ستیزی حکومت و تعارض آن با سبک زندگی اقدار مدرن و تحصیل کرده، موتور کلیدی توسعه اقتصادی کشور را متوقف ساخته است. سیاست اسلامی سازی آمرانه نهادهای مدرنی را که طی چند دهه پیش بنا شده بودند و برای توسعه اقتصادی در جهان معاصر ضروری می‌باشند از توانایی و کارآمدی انداخته است. تاسیس مجموعه‌ای از نهادهای وابسته به ولایت فقیه، به موازات نهادهای دولتی نظام حکمرانی و مدیریت کلان کشور را هرچه بیشتر از مدیریت علمی و کارشناسی تهی کرده است. دوباره کاری و ناهماهنگی ناشی از تداخل نهادهای موازی بر سنگینی بار و آشفتگی امور افزوده است.

برنامه هسته‌ای و تلاش حکومت برای کسب فنآوری هسته‌ای، کشور را به سوی ائتلاف انبوه منابع و رویارویی با غرب برده است. تحریم‌های ناشی از این وضعیت باری را که بر دوش اقتصاد کشور بوده سنگین‌تر ساخته است. سیاست نظامی‌گری و گسترش دستگاه‌های سرکوب، بخش قابل توجهی از بودجه و منابع کشور را از چرخه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و فعالیت‌های تولیدی خارج کرده است. گرایش نظام به تقسیم مداوم جامعه به خودی و غیرخودی و اعطای انواع رانت‌های اقتصادی به خودی‌ها، همراه با «ابتکارات» حکومت برای دور زدن تحریم‌ها، به فساد سیستماتیک و انسداد و ناکارآمدی بیشتر نظام حکمرانی انجامیده است.

سلطه کامل ولایت فقیه بر نظام حکمرانی کشور، انتقال بخش بزرگی از ثروت کشور به نهادهای ولایت فقیه، واگذاری مسئولیت‌های کلیدی به روحانیون و وابستگان آنها بدون توجه به تخصص و کاردانی و مداخله گسترده سپاه در فعالیت‌های اقتصادی عملاً چرخ اقتصاد و نظام حکمرانی کشور را از حرکت و پویایی انداخته است.

رکود اقتصادی، تورم، بیکاری، نا کارآمدی، ائتلاف انبوه منابع، فساد سیستماتیک و گسترش فراگیر فقر مطلق نتیجه طبیعی و اجتناب ناپذیر این وضعیت است. طی ۴۴ سال گذشته جمعیت ایران نزدیک به سه برابر شده است، اما سهم ایران در تولید ناخالص جهان حدوداً نصف شده و بیش از نیمی از جمعیت کشور گرفتار فقر مزمن شده است. این نمودی از هزینه بسیار سنگینی است که بر کشور تحمیل شده است.

در شرایطی که بر کشور حاکم است، حل مشکلات اقتصادی ایران بدون تغییر بنیادی نظام حکمرانی و گشایش فضای سیاسی عملاً امری غیر ممکن و خیالی توهم آلود است.

عدالت اجتماعی دارای ابعاد متعددی است که پایه ای ترین آنها بهبود توزیع درآمد و ثروت است. تحقق این هدف هنگامی از بیشترین شانس موفقیت برخوردار خواهد بود که اقتصاد (سطح تولید ناخالص ملی) در حال رشد باشد. زیرا در چنین حالتی افزایش سهم اقشار کم درآمد در اقتصاد می‌تواند از محل رشد تولید ناخالص ملی تامین شود و الزاماً مستلزم کاهش سهم سایر اقشار در اقتصاد نخواهد بود. همچنین اجرای این سیاست دارای هزینه‌های قابل توجهی است که می‌تواند از محل رشد اقتصادی تامین شود. در اقتصادی که از رشد تولید ناخالص ملی برخوردار نباشد، افزایش سهم اقشار کم درآمد در اقتصاد ملی الزاماً مستلزم کاهش سهم دیگران خواهد بود. این امر می‌تواند موجب مخالفت آنها و بروز ناآرامی‌های سیاسی شود. در چنین اقتصادی تامین هزینه اجرای سیاست عدالت اجتماعی نیز دشوار خواهد بود. در واقع، بار این هزینه‌ها می‌تواند دارای پیامدهای رکودی باشد و آهنگ رشد اقتصادی را، دستکم در کوتاه و حتی میان مدت، آهسته تر سازد.

بدترین حالت هنگامی است که اجرای سیاست‌های لازم برای بهبود توزیع درآمد به فرار سرمایه مالی و انسانی از کشور بیانجامد، انگیزه کار آفرینی را تضعیف کند، باعث افزایش بی‌رویه سطح مصرف و کاهش پس انداز و سرمایه گذاری شود، موجب از کنترل خارج شدن هزینه های دولت و به دنبال آن شکل گیری موج‌های تورمی شدید شود، موجب افت شدید کارایی و سپردن امور به افراد ناکارآمد شود، ... بحران‌های اقتصادی و سیاسی این رویکرد می‌تواند پیگیری پروژه توزیع درآمد را به راحتی غیر ممکن سازد و عملاً شرایطی فراهم آورد که نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی را تشدید کند.

همچنین، بهبود توزیع درآمد موقعی از بیشترین شانس موفقیت برخوردار است که توانایی و کارایی افراد کم درآمد را در چرخه تولید بالا ببرد، نه اینکه صرفاً جنبه توزیعی داشته باشد. سرمایه گذاری در نیروی انسانی اقشار کم درآمد از طریق بهبود دسترسی آنها به آموزش، بهداشت، مسکن، بازآموزی و افزایش مهارت نیروی کار این اقشار و تولید فرصت‌های شغلی بیشتر و بهتر که از سطح مهارت و حقوق بالاتری برخوردار باشند، موثرترین شیوه اجرای این سیاست می‌باشد. سیاست‌های توزیعی کارکرد محدودی دارند و در صورت دامنه گسترده و استمرار می‌توانند با سرعت به افزایش هزینه‌های دولت، کسری بودجه، تورم شدید و رکود اقتصادی بیانجامند.

افزون بر این، اقشار مختلف جامعه در مورد ضرورت و درستی تامین عدالت در جامعه، در سطح کلی و آرمانی معمولاً توافق نظر دارند. اما در مورد تعریف دقیق عدالت اجتماعی، سیاست‌های لازم برای تحقق آن، دامنه و گستردگی این سیاست‌ها، سرعت و زمان بندی اجرای آنها معمولاً نظرها و منافع بسیار متفاوتی وجود دارد. لذا اجرای سیاست‌های لازم برای تحقق عدالت اجتماعی هنگامی کم هزینه و پایدار خواهد بود که از پشتوانه یک توافق اجتماعی، مشروعیت سیاسی و انتخاب دموکراتیک جامعه برخوردار باشد. همچنین، اجرای این سیاست در یک چارچوب غیر دموکراتیک، غیر عقلایی و غیر شفاف به احتمال زیاد به بروز فساد سیستماتیک و ناکارآمدی در نظام حکمرانی می‌انجامد.

به این ترتیب اجرای بهینه سیاست عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمد مستلزم حکمرانی و سیاست گذاری عقلایی، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و نظامی توسعه محور و کارآمد است. حتی در شرایطی که اقتصاد در حال رشد باشد، حکومت تابع قانون باشد و درجه ای از انضباط و پاسخگویی درونی در بروکراسی دولت وجود داشته باشد، اجرای این سیاست در یک چارچوب دموکراتیک کمک خواهد کرد که اجرای آن از پشتیبانی جامعه و مشروعیت سیاسی برخوردار باشد، منافع و هزینه های آن برای جامعه شفاف باشند و جامعه بتواند بر اجرای آن نظارت کند تا بین منافع و هزینه های آن تعادلی برقرار شود که برای جامعه قابل پذیرش و پایدار باشد.

در جمهوری اسلامی، تامین کمترین شرایط لازم برای تحقق عدالت اجتماعی، که در بالا بر شمرده شد، بدون یک گشایش سیاسی و تامین درجه ای از آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی عملاً خارج از تصور است.

آزادی

تامین آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی مستلزم تدابیری است که با توجه به ویژگی‌ها و امکانات جامعه مورد نظر، دموکراسی را از یک پروژه نظری و آرمانی به یک پروژه عملی تبدیل کند. تحقق این امر به نوبه خود مستلزم توجه به چالش‌ها و موانعی است که در هر جامعه مشخص می‌توانند فعال باشند. در مورد ایران، این چالش‌ها را می‌توان به دو گروه کلی تقسیم کرد: نخست چالش‌های دوره مبارزه علیه استبداد دینی، دوم چالش‌های دوره بعد از گذار از استبداد دینی.

در مورد چالش‌های مربوط به دوره مبارزه علیه استبداد دینی باید توجه داشت که استراتژی و راه کاری که برای مبارزه علیه استبداد دینی برگزیده می‌شود داری تاثیر مستقیم بر روی چالش‌های دوره بعد از گذار است. تا آنجا که می‌تواند شانس و سرنوشت استقرار دموکراسی در دوره بعد را تعیین کند. در این رابطه چند ملاحظه کلی به ویژه شایان توجه است.

نخست، احتمال اینکه مبارزه علیه استبداد به استقرار دموکراسی بیانجامد در یک استرژژی خشونت پرهیز که بر پایه یک همبستگی ملی فراگیر استوار باشد به مراتب قوی تر است. تجربه جهانی در مجموع موید این امر است. البته، مشروط به آنکه همبستگی ملی که علیه استبداد شکل می‌گیرد با مبانی بنیادی دموکراسی در تضاد نباشد. تجربه انقلاب ۵۷ ایران که تحت رهبری روحانیون، با در هم آمیزی نهادهای دین و سیاست، از همان آغاز با بنیادهای دموکراسی ناسازگار بود، نشان دهنده اهمیت این شرط کلیدی است. این شرط در شرایط کنونی نیز همچنان مطرح است، زیرا بی توجهی به مبانی دموکراسی می‌تواند در اشکال دیگری نیز ظاهر شود.

دوم، در شرایطی که نظام حاکم توانایی و ظرفیت پذیرش اصلاحات را نداشته باشد، ارکان نظری، اقتصادی و سیاسی آن بر اصولی آنقدر نادرست استوار باشند که اصلاح امور عملاً به مرز تغییر نظام سیاسی نزدیک شود، حکومت پل‌های پشت سر خود را خراب کرده باشد و برای حفظ خود تنها به اعمال خشونت و سرکوب همه جانبه و ددمنشانه متکی باشد، طبیعتاً مبارزه برای دموکراسی دشوارتر و پرهزینه تر خواهد بود. در چنین شرایطی، تدابیری که بتوانند بخش‌هایی از حکومت و پایگاه اجتماعی آن را خنثی و منفعل سازند می‌توانند به کاهش هزینه‌ها کمک کرده و راه دسترسی به دموکراسی را هموارتر سازند.

سوم، در مقابله با یک حکومت شدیداً سرکوبگر، ائتلاف نیروها سیاسی بر پایه یک برنامه حداقلی و ایجاد پلاتفرمی بر پایه مخرج مشترک مطالبات نیروهای سیاسی که با اصول بنیادی دموکراسی سازگار باشد و بتواند بیشترین نیروی اجتماعی را برای مبارزه علیه استبداد دینی بسیج کند، از شانس موفقیت بیشتری برخوردار است.

چهارم، شکست استبداد دینی و دسترسی به دموکراسی مستلزم آن است که تشکل‌های سیاسی اپوزیسیون گرفتار تشنت، پراکندگی و رقابت‌های مخرب نباشند. تشنت، پراکندگی و رقابت‌های مخرب مبارزه علیه استبداد را ناتوان می‌سازد و به استمرار استبداد می‌انجامد.

چالش‌های تاسیس دموکراسی با شکست حکومت استبدادی پایان نمی‌گیرند. برعکس، چالش‌های جدید و بسیار بنیادی تر آغاز می‌شوند. این چالش‌ها متعدد و ناشی از عوامل مختلفی هستند. بسیاری از آن‌ها ناشی از ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه مورد نظر می‌باشند و مدیریت آنها نیازمند توجه به این عوامل ساختاری است. عده‌ای دیگر ناشی از ویژگی دموکراسی به عنوان یک مکانیزم تصمیم‌گیری می‌باشند.

در مورد عوامل ساختاری، توجه به چند چالش که ممکن است در ایران فردا فعال باشند ضروری است. نخست، گرچه پاسداری از پلورالیسم و بهره برداری از ظرفیت‌های آن شرط پایه‌ای دموکراسی است، اما پلورالیسم هنگامی سازنده دموکراسی خواهد بود که گروه‌های اجتماعی بتوانند در مورد چارچوب کلی توسعه اقتصادی و سیاسی به اجماع برسند. چنانچه این اجماع کلی موجود نباشد و شکل‌گیری آن دور از دسترس باشد، نه تنها دموکراسی شکل نخواهد گرفت، بلکه آزادی سیاسی می‌تواند موجب بروز بحران‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شود. استقرار دموکراسی در جامعه‌ای از بیشترین شانس برخوردار است که طبقات و اقشار مختلف آن بتوانند در مورد چارچوب کلی توسعه اقتصادی و سیاسی به اجماع برسند و رقابت‌های اقتصادی و سیاسی خود را در این چارچوب سامان دهند. ملاحظات نظری و تجربه غالب کشورها موید این امر است. چیرگی دیدگاه‌های ایدئولوژیک و بنیادگرایی، از هر نوع آن، یکی از مهمترین موانع شکل‌گیری این اجماع است.

دوم، تشنت، پراکندگی و رقابت‌های مخرب بین تشکل‌های سیاسی در مرحله بعد از گذار از استبداد می‌تواند موجب ناکارآمدی و فلج شدن نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی کشور شود. دموکراسی هنگامی به توسعه اقتصادی و سیاسی می‌انجامد که کارآمد و پایدار باشد. تجربه تاریخی ایران حاکی از جدی بودن این چالش است. پانزدهم یک دموکراسی کارآمد در جامعه‌ای از بیشترین شانس موفقیت برخوردار است که دارای تعداد محدود و مناسب احزاب سیاسی موثر باشد که در عین رقابت سازنده با یکدیگر بتوانند بر سر منافع ملی با یکدیگر همکاری کنند - نه ده‌ها تشکل سیاسی کم توان که بخش بزرگی از انرژی خود و جامعه را صرف رقابت‌های غیر ضروری با یکدیگر کنند.

سوم، با توجه به مشکلات اقتصادی و اجتماعی عمیق و گسترده‌ای که طی ۴۴ سال گذشته جمهوری اسلامی برای کشور به وجود آورده است، به ویژه فقر گسترده‌ای که بیش از نیمی از جمعیت کشور را در بر گرفته است، ریسک شکل‌گیری حرکت‌های پوپولیستی خطری است که می‌تواند دموکراسی آینده ایران را تهدید کند. برای جوامع در حال رشد که می‌بایست با سرعت و کارآمدی مراحل توسعه اقتصادی و سیاسی را طی کنند تا بتوانند بر عقب افتادگی تاریخی خود چیره شوند، پوپولیسم آفتی بسیار پرهزینه است که می‌تواند در یک نظام دموکراتیک نیز شکل بگیرد. گرچه این ریسک را نمی‌توان تماماً حذف کرد، اما در یک نظام دموکراتیک می‌توان با اتخاذ تدابیر مناسب احتمال بروز آن را کم و هزینه‌های ناشی از شکل‌گیری احتمالی آن را به حد اقل رساند. برای مثال، تفکیک قوا، استقلال قوه قضائیه و منوط کردن تصویب قوانینی که موجب تغییرات کلیدی در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور میشوند به حد نصاب بالایی از رای (برای مثال دو سوم آرا)، از جمله تدابیری هستند که می‌توانند هزینه‌های این ریسک را کاهش دهند تا تجربه دموکراتیک بتواند بر آمدن پوپولیسم را به یک سناریوی حاشیه‌ای تبدیل کند.

چهارم، در شرایط کنونی کشور که بیش از نیمی از جمعیت کشور زیر خط فقر قرار دارد، تاسیس دموکراسی به احتمال زیاد به شکل گیری دولت‌های رفاه خواهد انجامید. این فرایند قابل درک و پشتیبانی است. اما در پیشبرد این امر می‌بایست به کنترل هزینه‌ها، حفظ کارآمدی سیستم و تامین رشد اقتصادی نیز توجه داشت. در غیر این صورت، انفجار هزینه‌ها، گسترش ناکارآمدی و رکود اقتصادی، سیستم را از پا در خواهد آورد. توجه به این محدودیت‌ها و ایجاد یک تعادل بهینه در این عرصه به احتمال قوی یکی از چالش‌های عمده دموکراسی ایران فردا خواهد بود.

پنجم، با توجه به اضمحلال زیر ساخت‌های کشور و عقب افتادگی اقتصادی شدیدی که طی ۴۴ سال گذشته بر کشور تحمیل شده است، تاسیس دموکراسی در ایران فردا می‌بایست به گونه‌ای باشد که بتواند برای کشور رشد اقتصادی سریع به ارمغان بیاورد. در غیر این صورت، پروژه در بلند مدت شکست خواهد خورد. این امر مستلزم مجهز کردن نظام دموکراتیک جدید به یک رویکرد و استراتژی توسعه محور مناسب است که با توجه به مزایای نسبی و مختصات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ژئوپلیتیک ایران می‌بایست با دقت طراحی و تدوین شود.

ششم، توسعه ایران از نهضت مشروطیت تا کنون گرفتار حرکت‌های پاندولی بین تمرکز بر توسعه اقتصادی و تمرکز بر آزادی‌های سیاسی و تنش بین این دو هدف بوده است. اما نتیجه عملی حاکی از آن است که توسعه پایدار ایران نیازمند ایجاد یک تعادل بهینه بین توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی است. تمرکز یک سویه بر توسعه اقتصادی و بی توجهی کامل به ضرورت توسعه سیاسی نهایتاً به شکست توسعه اقتصادی می‌انجامد. از سوی دیگر، عمده کردن آزادی‌های سیاسی بدون توجه به ضرورت توسعه اقتصادی می‌تواند به شکست همزمان توسعه اقتصادی و سیاسی بیانجامد. در ایجاد این تعادل توجه به مقتضیات حکمرانی خوب از اولویت و بیشترین اهمیت برخوردار است.¹ توجه به چالش‌های ناشی از محدودیت و ضعف ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و چالش‌های دیگری که می‌توانند سیستم را از تعادل خارج سازند نیز ضروری و اجتناب ناپذیر است.

هفتم، پس از گذار از استبداد دینی، تاسیس دموکراسی با تغییر قانون اساسی آغاز میشود. اما این رویکرد حقوقی کافی نیست. در ایران به دلیل استمرار طولانی استبداد و پس از آن درآمد نفت که موجب استقلال مالی حکومت از جامعه شده است، طبقات اجتماعی همواره ضعیف و وابسته به حکومت بوده اند. در چنین جامعه‌ای جلوگیری از بازسازی استبداد و خودکامگی نیازمند توزیع قدرت در عرصه‌های مختلف جامعه و تقویت پایگاه‌های اجتماعی در برابر نهاد دولت است. تقویت بخش خصوصی مستقل از حکومت یک راه کار موثر برای ایجاد یک پایگاه اجتماعی نیرومند مستقل در برابر نهاد دولت است. در ایران تامین عدالت اجتماعی از بستر اقتصاد دولتی نمی‌گذرد. اقتصاد دولتی بیش از آنکه عدالت اجتماعی را تامین کند، پایه‌های استبداد را بازسازی خواهد کرد. عرصه دوم توزیع قدرت در نیروی کار قرار دارد. توانمند کردن نیروی کار در برابر نهاد دولت مستلزم ایجاد و تقویت نهادهای نیروی کار مانند اتحادیه‌ها و سندیکاهای مستقل است. عرصه سوم در نظام حکمرانی کشور قرار دارد. در ایران، تمرکز بیش از اندازه قدرت در مرکز، همراه با مجموعه‌ای از عوامل اجتماعی موجب عقب افتادگی مناطقی مانند بلوچستان، کردستان و غیره شده است. جلوگیری از بازسازی استبداد مستلزم پایان دادن به این وضعیت است. عرصه چهارم توزیع قدرت در جامعه مدنی قرار دارد. یک جامعه مدنی نیرومند مطمئن‌ترین راه برای جلوگیری از بازسازی استبداد و خودکامگی است.

البته، برای کسب نتیجه مطلوب کلیه این تدابیر می‌بایست به نحوی سنجیده به اجرا گذاشته شوند. برای مثال، تقویت بخش خصوصی و نهادهای نیروی کار باید بر پایه همکاری و منافع مشترک استوار باشد نه تضاد آشتی ناپذیر منافع و تمرکز زدایی نظام حکمرانی می‌بایست به گونه‌ای باشد که امنیت و ثبات کشور را که مهمترین پیش شرط توسعه اقتصادی و سیاسی است متزلزل نسازد و ریسک‌های غیر ضروری به سیستم تزریق نکند. همچنین، می‌بایست به اصل تفکیک قوا و جلوگیری از در هم آمیزی منابع قدرت نیز توجه داشت. در این رابطه جلوگیری از ورود نیروهای نظامی به حوزه‌های سیاست و اقتصاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این اصل که در ج.ا. تماماً نقض شده است از اصلی‌ترین سرچشمه‌های بحران‌های کنونی کشور است.

علاوه بر چالش‌های ساختاری که در بالا برشمرده شد، دموکراسی به عنوان یک مکانیزم تصمیم‌گیری و حکمرانی دارای چالش‌ها و مشکلات خاص خود است که مدیریت آنها نیازمند طراحی دقیق سیستم است. در این راستا چند مورد به ویژه شایان توجه است.

درک ساده‌گرایانه از دموکراسی که آن را به خواست اکثریت فرو بکاهد می‌تواند به استبداد اکثریت و پایمال شدن حقوق اقلیت‌ها و حقوق فردی بیانجامد. مقابله با این خطر مستلزم آن است که مجموعه حقوق پایه‌ای که هر انسان می‌بایست از آنها برخوردار باشد، در قانون اساسی نهادینه و رعایت آن‌ها تضمین شود. حل این مشکل و تضمین حقوق فردی دغدغه همه نظریه پردازان دموکراسی بوده است، از تورکویل گرفته تا نظریه پردازان معاصر.

1 حکمرانی خوب جنبه‌های متعددی را در بر می‌گیرد، از حاکمیت قانون و ثبات سیاسی گرفته، تا آزادی و حق اظهار نظر، پاسخگویی دولت، اثر بخشی دولت، مهار فساد و کیفیت اقدامات تنظیم‌کنندگی دولت.

رای اکثریت در واقع حاصل جمع رای‌های شخصی افراد، از منظر منافع و خواست‌های شخصی است. اما بسیاری از فلاسفه سیاسی بر این باور هستند که جامعه می‌بایست از منظر منافع مشترک، منافع کل جامعه، سازماندهی و مدیریت شود. همانطور که ژان ژاک روسو تأکید می‌کند، خواست اکثریت با خیر عمومی یکسان نیست. اولی حاصل جمع خواست‌های فردی همه رای دهندگان است و دومی مصلحت کل جامعه است. این دو ممکن است در مواردی یکسان نباشند. برای مثال در مورد بهره برداری از منابع طبیعی و محیط زیست منافع فردی می‌تواند با منافع جمعی در تضاد باشد.

امکان گسست بین منافع فردی و منافع جمعی یک پدیده شناخته شده است که در موارد متعددی قابل مشاهده است.² اما این ایده که افراد منافع بلند مدت و منافع مشترک خود را نمی‌شناسند و رای آن‌ها نمی‌تواند بیانگر منافع مشترک و مصلحت جامعه باشد، پاداشتن در راه پر خطری است که می‌تواند به پیدایش دیکتاتورهای ایدئولوژیک بیانجامد. چنین رژیم‌هایی همواره بر پایه این ادعا شکل گرفته اند که رهبران رژیم مصلحت افراد را بهتر از خود آنها می‌شناسند. جمهوری اسلامی نمونه بارز این امر است.

کان دورسه (Condorcet) با استفاده از یک مدل ساده که در آن سه رای دهنده و سه گزینه وجود دارد، نشان می‌دهد که رای اکثریت بسته به اینکه گزینه‌ها به چه ترتیب به رای گذاشته شوند، می‌تواند به نتایج متفاوت و حتی متناقضی بیانجامد.³ این یک احتمال تئوریک است و در عمل وقتی که تعداد رای دهندگان پر شمار و اطلاعات کم است، کسی نمی‌تواند از این منظر مشخص نتیجه رای گیری را مخدوش کند. با این وصف، این احتمال تئوریک رای اکثریت را به عنوان مبنای مشروعیت اخلاقی تصمیم گیری سیاسی تضعیف می‌کند.

همچنین، کنس ارو (Kenneth Arrow)، اقتصاددان برنده جایزه نوبل، در کتاب «انتخاب اجتماعی و ارزش‌های فردی»⁴ نشان می‌دهد که اگر معادله‌ای وجود داشته باشد که بیانگر مصالح و رفاه کل جامعه باشد⁵، از طریق رای اکثریت و یا هیچ مکانیزم تصمیم گیری دیگری نمی‌توان به آن دسترسی پیدا کرد تا با استفاده از آن بتوان امور جامعه را بر مبنای منافع مشترک کل جامعه سازماندهی و اداره کرد.

به این ترتیب این سوال مطرح می‌شود که دموکراسی متکی بر رای اکثریت چگونه می‌تواند مبنای مشروعیت تصمیم‌گیری سیاسی باشد و در صورت بروز تعارض بین منافع فردی و جمعی، چگونه می‌تواند منافع جمعی را با رعایت حقوق فردی در تصمیم گیری‌ها لحاظ کند، بدون آنکه به تضعیف ارکان دموکراسی بیانجامد.

برای پاسخ به این سوال، نگاه جان لاک به سیاست راه گشا است. از دید لاک موضوع سیاست مبارزه برای کسب قدرت است، نه پیدا کردن مشروعیت اخلاقی برای تصمیم‌های سیاسی. این یک نگاه واقع گرایانه به سیاست است. از این دید، گروهی که در جامعه از اکثریت برخوردار است عملاً در شرایطی قرار دارد که می‌تواند جامعه را در راستای خواست‌های خود اداره کند. برای لاک مسئله اصلی یافتن راه کاری است که توسط آن بتوان اعمال قدرت اکثریت را کنترل کرد و مانع از پایمال شدن حقوق فردی توسط اراده اکثریت شد. برای این منظور وی پیشنهادهایی برای تفکیک قوا مطرح کرد که بعداً توسط مونتسکیو به شیوه کامل‌تر و دقیق‌تری تئوریزه شد و متعاقباً در تدوین قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مبنای کار قرار گرفت.

از این منظر، برای حل مشکل بالا می‌توان عده معدودی از موارد کلیدی منافع عمومی را، به صورت کلی، به عنوان حقوقی که همه افراد می‌بایست از آن برخوردار باشند در قانون اساسی نهادینه کرد و چگونگی اجرای آن‌ها را به مکانیزم تصمیم گیری و قانون گذاری متکی به رای اکثریت واگذار کرد. محافظت از محیط زیست نمونه بارز چنین مواردی است. در سایر موارد که نمی‌توان آنها را در قانون اساسی نهادینه کرد، با آموزش و آگاهی رسانی می‌توان آگاهی افراد رای دهنده نسبت به منافع بلند مدت فردی و منافع جمعی را بالا برد تا مکانیزم تصمیم‌گیری دموکراتیک بتواند تا حد ممکن بر پایه منافع جمعی عمل کند. این رویکرد در واقع کاربردی از اصل فایده گرایی⁶ است که هدف آن حداقل سازی صدمه اجتماعی⁷ است تا حداکثر سازی فایده اجتماعی.⁸

² برای توضیحات بیشتر به مقاله «معضل اقدام جمعی در عرصه سیاست ایران» در سایت شخصی من (www.hadizamani.com) مراجعه کنید.

رای دهند	ترتیب ترجیح بین سه گزینه موجود
اول	$A > B > C$
نوم	$C > A > B$
سوم	$B > C > A$

³ در جدول مقابل که نتیجه رای گیری بین سه فرد برای انتخاب یک گزینه از سه گزینه را نشان می‌دهد، دو نفر (یعنی یک اکثریت محتمل) گزینه «A» را به «B» ترجیح می‌دهند. دو نفر دیگر «B» را به «C» ترجیح می‌دهند و دو نفر دیگر، یعنی یک اکثریت محتمل دیگر، «C» را به «A» ترجیح می‌دهند. به عبارت دیگر، این احتمال وجود دارد که رای اکثریت به نتایج متفاوت و حتی متناقض و غیر عقلایی بیانجامد. اگر A برتر از B و B برتر از C باشد، آنگاه ترجیح C به A غیرمنطقی است.

⁴ Kenneth Arrow, 1951, Social Choice and Individual Values – reprinted in 2012.

⁵ A Social Welfare Function

⁶ Utilitarianism

⁷ Minimising pain

⁸ Maximising utility

افزون بر این، برای محافظت از حقوق فردی و جلوگیری از خطر پایداری شدن آن توسط اراده اکثریت، می‌توان از تدابیری مانند تفکیک قوا و ایجاد تعادل بین قسمت‌های مختلف ماشین حکمرانی نیز استفاده کرد. گرچه، همانطور که رابرت دال (Robert Dahl) اشاره می‌کند، توانایی مکانیزم «تفکیک قوا» برای کنترل قدرت گروه حاکم در عمل محدود است. زیرا در تحلیل نهایی، قوه مجریه با تکیه به نیروی نظامی خود می‌تواند خواست خود را بر دو قوه مقننه و قضائیه تحمیل کند.

شومپیتر معتقد است که در تحلیل نهایی رقابت ایده‌ها و سیاست‌ها موثرترین راه کار برای کنترل افراد و گروه‌هایی است که در جایگاه قدرت قرار می‌گیرند. وی نقش و اهمیت دموکراسی را در ایجاد نهادهای موثر برای ساماندهی رقابت ایده‌ها و سیاست‌ها می‌داند. شومپیتر نقش دموکراسی در عرصه سیاست را به نهاد بازار در اقتصاد تشبیه می‌کند. در بازار مصرف کنندگان خریدار محصولات هستند که شرکت‌ها در رقابت با یکدیگر برای کسب سود تولید می‌کنند. در دموکراسی رای دهندگان «خریدار» سیاست‌هایی هستند که احزاب سیاسی در رقابت با یکدیگر برای کسب بیشترین رای تولید می‌کنند. در بازار خواست مصرف کنندگان حاکم است و رقابت تولید کنندگان تضمین تامین این خواست به کارآمدترین شکل ممکن است. به همین طریق، در دموکراسی خواست رای دهندگان حاکم است و رقابت احزاب سیاسی تضمین کننده تامین این خواست به کارآمدترین شکل ممکن است. این نگاه شومپیتر به دموکراسی و سیاست بسیار تاثیرگذار بوده است و تدابیر متعددی برای مدیریت ضعف‌ها و مشکلات عملی آن پیشنهاد شده‌اند. در این رابطه سه مورد به ویژه شایان توجه است.

چالش نخست ناشی از نقش پول و ثروت است که می‌تواند عملکرد این مکانیزم را در جهت تامین منافع ثروتمندان مخدوش کند. تعیین سقف قانونی برای کمک‌های مالی که احزاب می‌توانند از افراد، موسسات و کشورهای خارجی دریافت کنند، وضع قوانین لازم برای تضمین شفافیت منابع مالی احزاب و ارائه کمک‌های مالی به احزاب کوچکتر که دارای حد نصابی از رای میباشند اما توانایی مالی آنها ضعیف است، تدابیری هستند که برای حل این مشکل بکار برده شده‌اند.

چالش دوم بروز رقابت‌های مخرب است. در جامعه معمولاً اکثریت افراد دارای مواضع میانه هستند و مواضع رادیکال چپ یا راست معمولاً در اقلیت نسبی قرار دارند. این امر سبب میشود تا سیاست‌های حزبی که در رقابت با یکدیگر به دنبال کسب بیشترین رای هستند بیش از اندازه به یکدیگر نزدیک شود. در چنین شرایطی، در نهایت احزاب ممکن است به جای رقابت بر سر سیاست‌گذاری درگیر فعالیت‌های صرفاً تبلیغاتی و رقابت‌های مخرب مانند متهم کردن یکدیگر به فساد، دروغ‌گویی و مسائلی از این دست شوند. برای حل این مشکل نیز می‌توان تدابیر متعددی تدوین کرد. برای مثال، سیستم رای‌گیری دو مرحله‌ای که در آن ابتدا نامزدهای هر حزب با یکدیگر به رقابت می‌پردازند و سپس نامزدهای برنده هر حزب با یکدیگر وارد رقابت می‌شوند، سبب میشود تا تفاوت سیاست‌گذاری‌ها بین احزاب برجسته‌تر و رقابت بر روی سیاست‌گذاری‌ها متمرکز شود. تعیین سقف قانونی برای هزینه‌های تبلیغاتی از جمله تدابیر دیگری است که می‌توان بکار بست.

سوم، در یک جامعه قطبی شده رقابت سیاسی می‌تواند به بی‌ثباتی نهادهای اقتصادی و اجتماعی بیانجامد. برای مثال، چنانچه در یک جامعه بخش بزرگی بر این باور باشد که صنایع بزرگ و استراتژیک باید در مالکیت دولت باشند و بخش بزرگ دیگری به مالکیت خصوصی این صنایع پایبند باشد، چرخش قدرت می‌تواند موجب تغییرات ادواری ساختار این صنایع شود. برای این مشکل یک درمان قطعی وجود ندارد. اما با تدابیری می‌توان ریسک و هزینه این مشکل را کم و مدیریت کرد. بالا بردن سطح آگاهی جامعه یک راه کار مقابله با این مشکل است. افزون بر این، برای تصویب قوانینی که موجب تغییرات کلیدی در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور می‌شوند، می‌توان حد نصاب بالاتری برای سیستم رای‌گیری تعیین کرد. برای مثال تصویب اینگونه قوانین می‌تواند منوط به داشتن دو سوم آرا باشد، نه صرفاً « $50\% + 1$ ». در هر صورت، دموکراسی همواره گزینه مطلوب‌تری از دیکتاتوری و استبداد است. در دموکراسی چشم انداز آن وجود دارد که جامعه بعد از چند چرخش قدرت به تعادل برسد. دیکتاتوری ممکن است در کوتاه مدت بتواند برخی از مشکلات را دور بزند، اما در بلند مدت توانایی خردگرایی، پویایی و تعادل را در جامعه از بین می‌برد.

دموکراسی چیزی بیشتر از شرکت در رای‌گیری‌های دوره‌ای است. مشارکت در تصمیم‌گیری و سازماندهی سیاسی جامعه و رشد و شکوفایی فردی و جمعی ناشی از این مشارکت جوهر دموکراسی است. از این منظر، نگاه شومپیتر به دموکراسی یک نگاه حداقلی است. با این همه، با توجه به وضعیت کشورهای که از این حداقل نیز محروم هستند، این نگاه حداقلی آغاز مناسبی است که چنانچه درست طراحی و اجرا شود می‌تواند راه را برای مراحل پیشرفته‌تر دموکراسی نیز هموار سازد.

جان کلام

حل مشکلات ایران که بسیاری از آنها توسط ج.ا. در ۴۴ سال گذشته تولید و تشدید شده‌اند، بیش از هر چیز نیازمند یک نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی عقلایی توسعه محور است که بتواند بین جنبه‌های مختلف توسعه اقتصادی و سیاسی تعادل برقرار کند و به مکانیزم‌های لازم برای یافتن و اصلاح به موقع اشتباهات سیستم مجهز باشد. جدایی نهاد دین از سیاست، تضمین حقوق اولیه انسانی در قانون اساسی، حاکمیت قانون، تفکیک قوا، شفافیت، کارآمدی و پاسخگویی دموکراتیک، مقتضیات این رویکرد هستند. برای موفقیت و کسب نتیجه مطلوب، چنین سیستمی می‌بایست بر پایه مختصات، امکانات، توانایی‌ها و ضعف‌های ساختار اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه ایران بنا شود.