نگرشی بر بهبود بهره‌وری مالی دولت با رویکرد واگذاری امور غیرحاکمیتی

راضیه دزفولی[1]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۷/۱۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۱

چکیده:

تجارب تاریخی و حقوقی توسعه در اقتصاد جهانی، بیانگر این واقعیت است که گسترش بی‌تناسب حجم تصدی‌ها و دخالت‌های اقتصادی دولت، منجر به کاهش بهره وری در تخصیص منابع و کندی جریان رشد اقتصادی شده و از مهم‌ترین علل توسعه نیافتگی اقتصادی به شمار می‌رود. طی سه دهه گذشته و در جریان تحولات اقتصادی اجتماعی کشور و در انطباق با مبانی حقوقی و نظام اقتصادی ترسیم شده در قانون اساسی، بویژه اصول (۲۸) تا (۳۱) و نیز اصول (۴۳)، (۴۴) و (۴۵)، شاهد گسترده تر شدن دولت در حوزه‌های غیر مرتبط با وظایف اصلی و حاکمیتی بوده‌ایم که این امر منجر به استقرار نظام اقتصادی ناکارآمد دولتی و انفعال بخش خصوصی و تاخیر در رشد و توسعه اقتصادی کشور شده است. در این مقاله سعی شده است با بررسی و احصا فعالیت‌های حاکمیتی و غیرحاکمیتی دستگاههای اجرایی، راهکارهای مناسب جهت ارتقا بهره‌وری سازمان‌های دولتی با واگذاری امور غیر حاکمیتی به بخش غیر دولتی ارائه گردد.

واژه‌های کلیدی: فعالیتهای حاکمیتی و غیر حاکمیتی، بهره‌وری

۱. حسابرس دیوان محاسبات استان تهران، ایمیل: raziedezfouli@gmail.com

مقدمه

در فرمـان تاریخی مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ مقام معظم رهبری درخصوص مبارزه با فسـاد در نظام اداری و اقتصادی کشـور تأکید شده‌اسـت که؛ «خشکانیدن ریشه فسـاد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشـا دراین باره، مسـتلزم اقدام همه جانبه به وسـیله قوای سه‌گانه ... است.» نیل به هدف خشـکانیدن ریشه فسـاد جز با شناسایی علت‌العلل آن میسر نیست. نقش و اندازه دولت به ویژه ورود دولت در فعالیت‌های تصدی‌گری، در بسـیاری از دولت‌ها مترادف با ایجاد فسـاد تلقی می‌گـردد. تصـدی گری دولت و عدم واگـذاری امور به مردم، بخش خصوصی و سـازمانهای غیر دولتی موجب بزرگی دولت و ناکارآمدی آن می‌شـود. غرق شـدن سـازمان‌های دولتی در اعمال تصـدی، ضمن آنکه نقش اصلی و حاکمیتی دولت را خدشـه دار میکنـد، اندازه دولت را افزایش داده و چابکی آن را کاهش می‌دهد، دولت در چنین وضعیتی مشغول اموری می‌شود که ذاتاً کار او نیسـت، برای آن به وجود نیامده و ساختار و ابزارهای مناسب انجام آنها را ندارد. از طرف دیگر هر چند تصدی‌گری دولت باعث توسـعه تشـکیلات دولتی می‌گردد بخش خصوصی را در جامعه تضعیـف کرده و با عدم تخصیص بهینه منابع، بهره‌وری کل را در جمع کاهش می‌دهد. اشـتغال دولـت بـه تصدی‌گری منجر به بروز معظلی دیگری در جامعه می‌گردد که همانا کم رنگ شـدن وظیفـه نظارتی دولت بعنوان وظیفه حاکمیتی در فعالیت‌های بخش خصوصی اسـت. دولتی که خود متصدی کارهای بخش خصوصی شده از نظارت و کنترل آن بخش باز می‌ماند.

در قانون اساسـی جمهوری اسـلامی ایران، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشـکیلات غیر ضرور به عنوان یک الگوی اساسـی ارائه گردیده اسـت که دولت را ملزم به محدود نمودن وظایف خود در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت گیری کاهش تصدی‌های غیر ضرور و تقویت جنبه‌های اعمال حاکمیت می‌نماید و زمینه و شرایط یکسان و مساعد را برای بخش‌های خصوصی و تعاونی در مقایسـه با بخش دولتی فراهم می‌آورد. هدف از واگذاری وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری قابل واگذاری به بخش غیردولتی، کاهش حجم کار سـازمان‌ها، کاهش نیروی انسـانی، تقویت وظایف حاکمیتی دسـتگاه اجرایی)سیاسـت گذاری، برنامه ریزی، هدایت و نظارت(، سـاماندهی نیروی انسانی، حمایت از بخش غیردولتی و موارد دیگر در این راستا می‌باشد.

احصا فعالیت‌های حاکمیتی و غیر حاکمیتی

وظایف اداری بر حسـب آنکه متصدی آن در حال اسـتفاده از اقتدار عمومی اسـت یا خیر به وظایف حاکمیتی و غیر حاکمیتی (تصدی‌گری) تقسـیم می‌شـوند. بعضی از وظایف که مستلزم اسـتفاده از اقتدار عمومی اسـت اساساً پاسخگوی نیازهایی هسـتند که نهادهای دولتی برای آن ایجـاد گردیده‌اند. هدایت، روابط خارجـی، دفاع، حفظ نظم، وصول مالیات جزو ثابت‌ترین وظایف اداری محسوب می‌شوند که در لیبرال‌ترین کشورها نیز به دولت تعلق دارند و در این کشورها نیز حفظ نظم و امنیت قابل واگذاری به بخش خصوصی نمی‌باشـد و اعمال غیر حاکمیتی یا تصدی اعمالی‌انـد که برخلاف اعمال حاکمیتـی از به کارگیری امتیازات و اقتـدارات عمومی بی‌بهره‌اند

(رستمی و کمرخانی، ۱۳۹۴، ۴۳۲). تا قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف صحیحی از اعمال حاکمیتی در قوانین و مقررات به چشم نمی‌خورد (توازنی زاده، ۱۳۸۴ ص۸۵). لکن وفق مفاد ماده (۸) قانون مذکور، امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل کلیه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌گردد. ویژگی بارز اعمال تصدی‌گری آن است که اولاً دولت آنها را مشابه شخص حقیقی و یا حقوقی حقوق خصوصی انجام میدهد و ثانیاً اصول و قواعد حاکم بر آن مقررات حقوق خصوصی است نه حقوق عمومی. تقسیم اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی با معیار «نوع عمل و ماهیت وسیله مورد استفاده» (واعظی، ۱۳۹۴، ۲۰۰) صورت گرفته است. هرگاه دولت برای رسیدن به هدفش از اقتدار خود بهره برده باشد و بوسیله آن به مردم فرمان دهد و تحکم کند (غمامی، ۱۳۷۶، ۱۱۵) عمل مذکور حاکمیتی محسوب می‌شود. باتوجه به تعاریف فوق آندسته از اعمال دولت که دارای سه ویژگی زیر باشند امور حاکمیتی تلقی می‌گردند:

الف) انجام آنها سبب اقتدار و حاکمیت کشور گردد؛ اقتدار و حاکمیت در اینجا معنایی عام دارد و اقتدار کشور را در تمام زمینه‌های اجتماعی، سیاسی، نظامی، فرهنگی و ... را در بر می‌گیرد.

ب) منافع آن شامل همه اقشار جامعه گردد؛ سرایت منفعت اعمال حاکمیتی به افراد جامعه ممکن است به طور مستقیم و یا غیرمستقیم باشد.

ج) هر یک از افراد جامعه میتوانند بدون اینکه محدودیتی برای دیگران به وجود آید، از خدمات مربوط به امور حاکمیتی برخوردار شوند.

طبق ماده (۱۱) قانون مذکور، امور اقتصادی اموری است که دولت متصدی اداره و بهره برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۰، ۳۳) از قبیل تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری ازطرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای که موجب تقویت زیرساختهای اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد. مقنن عموم مصادیق امور حاکمیتی را در ذیل ماده (۸) این قانون بیان نموده است.

امور اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی موضوع مواد(۹)، (۱۰) و (۱۱) قانون مذکور، قابل واگذاری و اداره توسط بخش غیردولتی می‌باشند. بخش اقتصاد غیردولتی در نظام جمهوری اسلامی ایران؛ به موجب اصل چهل و چهارم قانون اساسی بر پایه بخش تعاونی و خصوصی استوار است و با نظارت و حمایت دولت انجام می‌گیرد و فقط در مواردی که انجام امور تصدیهای موصوف به شیوه‌های فوق‌الذکر مقدور نباشد، دولت موظف به ایجاد و اداره واحدهای دولتی خواهد بود که می‌تواند یاریگر و مجری واقعی امور غیرحاکمیتی باشد. انجام امور زیربنایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط بخش غیر دولتی به مفهوم آزاد کردن محض تمامی فعالیت‌های مربوط به این امور نیست، بلکه دولت در این امور نقش سیاستگذار، برنامه ریز و نظارت را باید انجام دهد.

مبانی قانونی

با نگرش در قوانین برنامه‌های توســعه‌ای و سایر قوانین و مقررات به شرح جدول ذیل قوانین مربوطه در جهت اصلاح اندازه دولت و واگذاری امور غیر حاکمیتی به بخش خصوصی، طی سنوات اخیر به شرح جدول ذیل احصاء شده است:

قانون مربوطه	راهکارهای اجرایی در خصوص چابک سازی دولت و واگذاری امور
قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	واگذاری قسمت عمده‌ای از بنگاه‌های اقتصادی که به موجب این اصل، دراختیار دولت بود مانند بسیاری از صنایع بزرگ، بانکداری، بیمه و تأمین نیرو قابل واگذاری به بخش تعاونی و خصوصی شد
سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی (بندهای ۱، ۳، ۹، ۱۳، ۱۶، ۱۹)	ارائه راهکار در جهت رشد بهره‌وری اقتصاد، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و تقویت بخش واقعی، شفاف سازی اقتصاد و جلوگیری از فعالیتها و زمینه‌های فسادزا
قانون مدیریت خدمات کشوری (مواد۱۳-۲۴)	تقویت و حمایت از بخش غیردولتی و سایر تکالیف دولت در قبال کاهش تصدی‌گری
قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (ماده ۸۸)	منطقی نمودن اندازه دولت، جلب مشارکت بخش غیر دولتی و توسعه اشتغال و کاهش حجم تصدی‌های دولت
قانون الحاق (۱) و (۲) شامل (مواد ۴۵ تا ۴۷، ۲۷، ۶۸)	کاهش تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، تولیدی، خدماتی و نظایر آن، واگذاری طرحهای تملک
سیاستهای کلی نظام اداری (مواد ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۵)	چابک سازی تشکیلات نظام اداری، عدم تمرکز اداری، توجه به اثربخشی و کارآیی فرآیندهای و روشهای اداری، توسعه نظام اداری الکترونیک
قانون برنامه اول توسعه – بند (۸) هدفهای کلی	اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف
قانون برنامه دوم توسعه- تبصره (۳۱)	واگذاری وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به بخش غیر دولتی که به عهده شورای عالی اداری قرار داده شده است.
قانون برنامه دوم توسعه- تبصره (۳۲)	مکلف نمودن دولت به واگذاری امور به مردم
قانون برنامه سوم توسعه- ماده (۱) و (۲) و (۶۴)	کاهش تصدی‌ها، تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت، فراهم کردن زمینه توسعه مشارکت موثر مردم، بخش خصوصی و تهاونی در اداره امور
قانون برنامه سوم توسعه- ماده (۳)	کاهش نیروی انسانی به میزان ۵٪ ممنوعیت استخدام
قانون برنامه چهارم توسعه –ماده (۱۳۵) و مواد (۱۳۶) تا (۱۴۵)	منحصر نمودن امور حاکمیتی در موارد یازده گانه مندرج در بند (الف) ماده (۱۳۵) و معین نمودن نحوه حمایت از بخش غیر دولتی، خرید خدمات از آن، واگذاری امکانات و تجهیزات به بخش غیر دولتی، انحلال دستگاههای غیر ضرور، بازنگری در ساختار داخلی دستگاههای اجرایی، استفاده از فن آوری نوین و سایر ریز فعالیتهای دولت در مواد (۱۳۶) تا (۱۵۴)
قانون برنامه پنجم توسعه – مواد (۵۱-۶۱-۷۴-۷۵)	تاکید و مورد تکلیف قرار گرفتن مواردِ عملیاتی واگذاری‌ها در مواد متعدد، از جمله مواد(۵۳، ۶۱، ۷۴، ۷۵ و...) قانون مذکور
قانون برنامه ششم توسعه – مواد (۲۵-۲۸)	«محیط کسب و کار، خصوصی سازی و مناطق آزاد» و «نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد» با تاکید بر منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاههای موازی وارد کمیت پذیری اهداف شده و دولت را مکلف نموده حداقل (۱۵٪) در طول برنامه کاهش حجم و اندازه دولت را از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت و پست های سازمانی اقدام نماید.

سیاســت‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساســی را می‌توان دگرگونی در ترکیب و نقش دولت و بازار (بخش غیر دولتی)، در اقتصاد ایران تفســیر کرد که با تاســی از نظریه تفکیک اعمال دولت و با تغییــر عملکرد و حوزه مداخلات دولت، متضمن تغییــر وظایف دولت از نقش مالکیت و مدیریت مســتقیم اقتصاد به نقش سیاســت گذار، مقــررات گذار ناظر و تنظیم کننده می‌باشــد (صادقی، ۱۳۸۶)

بهره‌وری

یکی از اهداف ســند چشــم انداز جمهوری اســلامی ایران در افق ۱۴۰۴ دســتیابی به اندازه مطلوب دولت می‌باشــد. چنانکه در این ســند مشاهده می‌شود، تاکید زیادی بر اجرای اصل (۴۴) قانون اساســی و کوچک تر شــدن دولت و واگذاری امور اقتصادی و اجتماعی به بخش خصوصی شــده اســت. از اینرو دولت‌ها با ایجاد زیرســاخت‌های لازم برای تسهیل رشد اقتصادی، تخصیص بهینه منابع و افزایش بهره‌وری و کارآیی اقتصادی ایفای نقش می‌نمایند. اندازه دولت می‌تواند اثر مثبت یا منفی بر بهره‌وری صنایع تولیدی بخش خصوصی و در نهایت راندمان تولید داشته باشد. از طرفی مطابق با ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه، می‌بایست یک سوم از رشد (۸) درصدی اقتصاد از محل ارتقا بهره‌وری تامین گردد.

بهروری را مجموع اثربخشــی و کارایی یک ســازمان در ایجاد ســتانده با بکارگیری نهاده‌های موجود تعریف نموده‌اند. بنابراین تعریف، رابطه بین ســتانده و مقدار نهاده مبین بهره‌وری سازمان می‌باشد (لینا، ۲۰۱۰).

چالش‌های ناشی از اعمال تصدی‌گری دولت در بهبود بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی

بهبود بهره وری در بخش دولتی همواره با موانع و چالشهای اساسی روبرو بوده است که موانع مربوط به منابع داخلی، موانع مربوط به تجربه و دانش، موانع قانونی و موانع مدیریتی و سیاســی در این زمینه قابل ارزیابی می‌باشند. (کافمن، ۲۰۰۱).

آمونز (۲۰۰۴) در یک مطالعه فراگیر، موانع بهره وری بخش دولتی را در ســه دســته تقسیم کرده است:

۱- موانع و مشــکلات محیطی: این موانع نشــات گرفته از ماهیــت فعالیت‌های بخش دولتی می‌باشد و تقریبا در کلیه فعالیت‌های بخش دولتی مشترک می‌باشد. از جمله این موانع می‌توان به عدم وجود فشــارهای بازار رقابتی (انحصاری بودن)، وجود فشارهای سیاسی تاثیر گذار بر تصمیم گیــری، محافظــه کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود، نبود ســرعت عمــل بالا در انجام کارهــای دولتی، کــم اهمیت بودن موضوع بهره وری در مقابل علایق سیاســی، محدودیت منابع دولتی، و قوانین و مقررات محدود کننده اشاره کرد. انجام امور غیر حاکمیتی توسط دولت بدلیل کاهش انعطاف ناپذیری محیط کار و تورم قوانین و مقررات ناظر بر سیســتم‌های اداری، مانعی در مسیر چابک سازی اندازه دولت و رشد اقتصادی است.

۲- موانع و مشکلات سازمانی: موانعی که با درجات متفاوت در اغلب سازمان‌های دولتی وجود دارد و میزان تاثیر گذاری آن‌ها در بهره وری از سازمانی به سازمان دیگر فرق می‌کند. این موانع شامل فرآیند بوروکراسی، عدم وجود سیستم کنترل داخلی، کمبود کارکنان تحلیلگر، نبود نظام پاسخگویی، کمبود فعالیت‌های تحقیق و توسعه و ..... می‌باشند. عدم جواب گیری محیط از سیستم بوروکراتیک دولتی و طولانی شدن اجرای عملیات نتیجه انجام امور غیرحاکمیتی توسط دولت و کاهش بهره‌وری می‌باشد. سلسله مراتب اداری دست و پاگیر در سازمان‌های دولتی مانعی در مسیر کاهش هزینه‌های انجام امور غیر حاکمیتی است و عدم امکان افزایش ارزش افزوده به تولید ناخالص داخلی و بهره وری را بدنبال خواهد داشت. حجیم بودن دولت و ساختارهای متعدد وابسته به آن نیز هزینه انجام امور غیر حاکمیتی توسط دولت نسبت به بخش خصوصی را به مراتب افزایش خواهد داد.

۳- موانع و مشکلات فردی: موانعی که از ویژگی شخصیتی، نگرش و رفتار مدیران سازمان‌های دولتی نشات می‌گیرد. نمونه‌هایی از این موانع عبارتند از: وجود نیروی کار مازاد یا معطل در سازمان‌های دولتی، نداشتن تعهد کافی نسبت به بهره وری، نبود کنترل‌های مناسب از فعالیت کارکنان و ضعف مدیریت سیستم در استفاده از پرسنل.

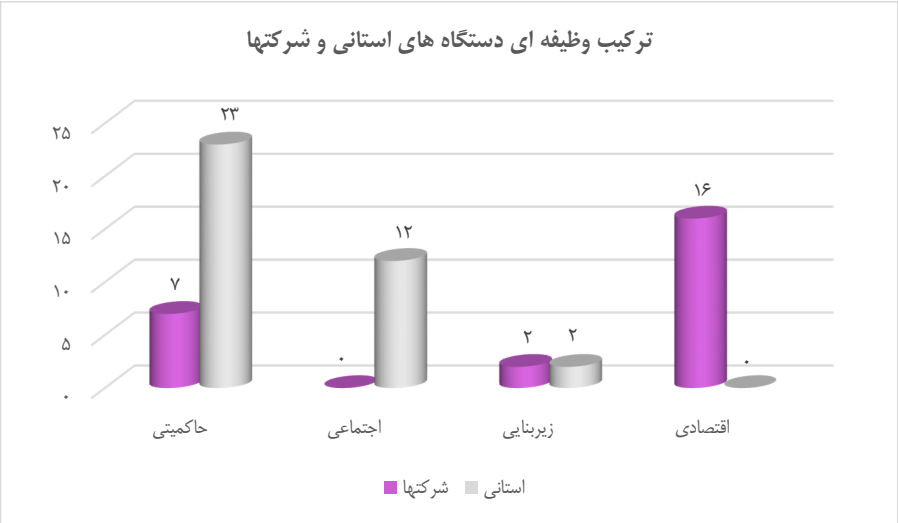
تجربه نشان داده است که نیروی انسانی موتور محرکه یک سازمان می‌باشد. یکی از عواملی که ارتباط مستقیم و تنگاتنگ با بهره‌وری دارد تورم پرسنلی در سازمان می‌باشد. در نظام اداری ایران تعداد نیروی انسانی به لحاظ کمی، بیش از حد لازم و از لحاظ کیفی، بسیار پایین می‌باشد (کیخا، ۱۳۷۹، ۷۷) از طرفی انجام امور غیر حاکمیتی از قبیل امور اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و خدماتی در طول سنوات گذشته دولت را مجبور به استخدام حجم عظیمی از نیروی کار انسانی نموده که در بسیاری از موارد نیروهای انسانی که با هدف انجام امور تصدی استخدام شده‌اند بدلیل کمبود برنامه‌ریزی‌های لازم در زمینه فعالیت کارکنان، نبود کنترل‌های مناسب از فعالیت کارکنان و ضعف مدیریت سیستم در استفاده از پرسنل و شکل گیری فرهنگ مشاغل دوم پنهان و آشکار در کارکنان سیستم بوروکراسی در برابر سایر مشاغل جامعه، علیرغم افزایش هزینه‌های انجام امور غیر حاکمیتی کارآیی و بهره‌وری لازم نیز را نداشته‌اند.

علاوه بر موارد مذکور یکی از مهم‌ترین موانعی که در مسیر بهبود بهره‌وری فعالیتهای تصدی گری در سازمان‌های دولتی وجود دارد عدم تخصیص بهینه منابع توسط این سازمان‌هاست. تصدی امور غیر حاکمیتی توسط سازمان‌های دولتی باعث می‌شود که دولت از وظیفه اصلی خود که سیاست گذاری، برنامه‌ریزی و انجام امور راهبردی و در کل امور حاکمیتی می‌باشد باز بماند و به اجبار بخشی از منابع خود را جهت امور غیرحاکمیتی تخصیص دهد و در نهایت بنا به دلایل پیشگفته با بازدهی پایین و عدم بهره‌وری منابع تخصیص یافته روبرو گردد.

مصادیق تصدی‌گری امور غیرحاکمیتی در سازمان‌های دولتی

وفق مقررات معنون بسیاری از امور غیرحاکمیتی سازمان‌های دولتی، قابل اجرا توسط

موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یا بخش خصوصی و تعاونی می‌باشند. بعنوان نمونه در استان تهران فارغ از دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مستقر که ذاتاً حوزه وظایف و اختیارات اصلی آنها گسترش آموزش عالی، حمایت از حوزه‌های فناور و دانش بنیان و انجام امور خاص تحقیقاتی و پژوهشی است، شرکت‌های دولتی و عمومی و دستگاه‌های اجرایی محلی و استانی که در زیرمجموعه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی قرار می‌گیرند، بشرح نمودار ذیل از نظر حوزه وظایف و اختیارات قانونی، وظایف و اختیارات سازمانی و اساسنامه مربوط، قابل دسته بندی در چهار گروه کلی امور حاکمیتی، اقتصادی، زیربنایی و اجتماعی می‌باشند:



از نمودار فوق می‌توان دریافت که:

وظایف دستگاههای اجرایی استانی ماهیت اقتصادی ندارند و شرکت‌های دولتی استان نیز فاقد هرگونه فعالیت در امور اجتماعی می‌باشند. عموم وظایف دستگاه‌های اجرایی استانی در قالب موسسات دولتی یا وزارتخانه در سطح استان از جمله امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی مندرج در ماده(۹) قانون مدیریت خدمات کشوری است که هرچند منافع عمومی آنها برای بهبود وضعیت زندگی افراد جامعه قابل استفاده است لیکن امور حاکمیتی آنها مانند سیاستگذاری، برنامه ریزی و نظارت اختیارات و وظایف آنها توسط حوزه‌های ستادی انجام می‌گیرد.

تعداد اندکی از دستگاه‌های استانی و شرکت‌ها عهده دار انجام اموری برای تقویت زیرساختهای اقتصادی و تولیدی کشور برای فراهم آوردن سرمایه‌گذاری، ایجاد فضای سالم برای رقابت و عادلانه بین بخش‌های دولتی و غیردولتی می‌باشند.

نکته کلیدی در این نمودار، انجام امور حاکمیتی توسط (۷) شرکت دولتی تحت رسیدگی استان است که بموجب بند(الف) ماده(۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم

قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ دولت مکلف بوده کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکتهای دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی تخصصی ذیربط محول کند. انجام امور حاکمیتی که با جان، مال، ناموس، آبرو و امنیت آحاد جامعه ارتباط مستقیم دارد توسط سازمانهایی با تشکیلات ذاتا تجاری و بازرگانی که انتفاع جزء لاینفک آنهاست محل تامل جدی است و اینکه دولت با ایجاد شرکتهای مادر تخصصی در سالهای ابتدایی درصدد انحصار آنها در ذیل شرکتهای موصوف گردید لیکن با تضاد منافع موجود بین سطوح مدیریت قریب به(۱۵۰) شرکت دولتی در سطح کشور با اجرا قانون حکم مذکور به فراموشی سپرده شد و اجرای قانون با این ترک فعل دولت معطل مانده است.

بموجب ماده(۲۵) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵، بمنظور مردمی شدن و گسترش بخش خصوص و تعاونی در اقتصاد، تمامی دستگاههای اجرایی عهده دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی به جای تولید خدمات، مجاز به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی شده‌اند که این تجویز جهت رصد و التزام بموجب بند(د) تبصره(۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ کل کشور، به تکلیف قانونی تبدیل گردید لیکن تساهل و کوتاهی دولت در تصویب و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی مستندی که از سال ۱۳۹۶لازم الاجرا شده منجر به عدم تحقق مقصود قانونگذار و سلب امکان عملی نمودن احکام قانونی موصوف گردید. در این بخش مصادیقی از تصدی‌گری‌ها که بخش غیردولتی(خصوصی و تعاونی) هم توان سرمایه‌گذاری، مدیریت و اداره و هم توان بهره‌برداری با کمترین هزینه قیمت تمام شده را دارد بیان می‌گردد:

تشکیل(۱۶) شرکت دولتی تولید برق در سطح کشور و انتزاع آنها از شرکت‌های انتقال برق در مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ با مصوبات مشابه و مجوزهایی جهت سرمایه‌گذاری و مشارکت در سایر شرکت‌ها، امکان تاسیس شعب در داخل و خارج کشور، سرمایه همگی متعلق به شرکت جدید التاسیس مادر تخصصی تولید برق و بالتبع سهام صددرصد (۱۰۰٪) دولتی(شرکت توانیر)، مجوز داشتن آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی و استخدامی و نهایتا مجوز انجام معاوضه و تهاتر عملا هیات مدیره شرکت‌ها عموما از سایر شرکت‌ها تابعه وزارت نیرو مامور یا منتقل شده و با در اختیار داشتن اعتبارات مناسب در پی بکارگیری نیرو به طرق مختلف و خرید ساختمان اداری، تجهیزات و... می‌باشد که عموم موضوعات حاکمیتی شرکتهای موصوف در قالب شرکت مادر تخصصی ذیربط قابل انجام می‌باشد و سایر موضوعات شرکت از جمله امور اقتصادی موضوع ماده(۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند.

ایجاد مجتمع‌های آموزشی، رفاهی و اداره تشکیلاتی آن درکنار مواد متعدد و نامتجانس قانونی همانند ماده(۲۲) و (۱۲۷) قانون‌مدیریت‌خدمات‌کشوری، ماده(۴۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۱) مصوب۱۳۸۴ و ماده(۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲) مصوب۱۳۹۳و پیش‌بینی درآمد آنها بعضا به عنوان درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در بودجه سنواتی یا مخفی نمودن آنها در ساختارهای پیچیده دستگاهای اجرایی، وضعیت نامتجانسی با قوانین و مقررات دارند. بسیاری از دستگاههای

اجرایی دارای مجتمع‌های رفاهی، گردشگری، تالار پذیرایی، درمانی، ورزشی و رفاهی خارج از شرح وظایف و اختیارات اصلی دستگاه ذیربط، بعضا با عنوان آموزشی و رفاهی بوده و عملا در تولید خدمات اقتصادی مانع و رقیبی برای بخش خصوصی شده اند و از طرفی با تخصیص منابع به سوی آنها، بهره‌وری دستگاههای اجرایی را کاهش می‌دهند.

پشتیبانی و گسترش فعالیت‌های شرکت‌های(به‌اصطلاح) تعاونی‌چندمنظوره یا تولیدی توزیعی کارکنان دولت توسط دستگاه‌های اجرایی با موضوع فعالیت‌هایی مانند؛ انجام فعالیتهای پیمانکاری، ایجاد واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی، تهیه مواد اولیه کالا، انجام امور خدماتی، پژوهشی، تولیدی، مشاوره‌ای، مهندسی و نقشه‌کشی، پرورش گل وگیاه و یا تولید شن و ماسه و آسفالت و.... که در جهت کمک به سوددهی تعاونی‌ها، انجام معاملات ریز و درشت، اخذ امتیازات، امکانات و تسهیلات تبعیض‌آمیز با استفاده از موقعیت دستگاهی بدون توجه به ایجاد موانع برای رقابت بخش خصوصی و تعاونی غیردولتی بخصوص در دستگاه‌های اجرایی دارای مقررات خاص از جمله دانشگاه ها، در موارد متعددی به چشم می‌خورد.

وجود تشکیلات وابسته رسمی و غیررسمی که صرفاً با اراده سازمان‌های دولتی ایجاد و با بودجه دولتی(به‌صورت غیرمستقیم و بعضاً مستقیم) به‌حیات خود ادامه می‌دهند همانند؛ دانشگاه‌های علمی کاربردی وابسته به‌دستگاه‌های ملی و استانی به‌صِرف مصوبه شورای گسترش آموزش عالی(موضوع ماده(۱۰۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت)، اداره موسسات غیر انتفاعی آموزشی و کمک آموزشی با هدف جلب سود و ایجاد مشاغل مضاعف برای کارمندان دولتی نمونه‌هایی از موانع تقویت تولید و عرضه خدمات بخش غیردولتی می‌باشند.

این نتایج حاکی از فقدان نظارت موثر بر اجرای قوانین برنامه‌های پنجساله و سند چشم‌انداز توسعه کشور، سیاست‌های کلی امور اداری در چابک سازی دولت و نهایتا غفلت از انجام امور حاکمیتی است و تصویر نامطلوبی از تسلط بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای و تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد ارائه می‌دهد.

پیشنهادات و نتیجه‌گیری

هر اندازه حجم سهم دولت از ظرفیت اقتصادی کشور بیشتر باشد موید درجه دولتی‌بودن بیشتر اقتصاد، سهم کمتر فعالیتهای بخش خصوصی، عدم مشارکت بخش‌های غیردولتی و ضعیف بودن یا عدم‌تمایل بخش خصوصی است. لذا عمده‌ترین گام، کاهش حجم ساختار و فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی یا به عبارتی دیگر کوچک‌کردن بخش دولتی است که می‌تواند نقش مهمی در سوق دادن بخش غیردولتی برای ترغیب تولید، کاهش بودجه دولت و هم زمان کاهش فساد اداری داشته باشد. افزون بر آن، در بهره‌وری از منابع، انضباط مالی و اقتصادی در هزینه‌کردن بودجه دستگاه‌های دولتی امری ضروری است. در این راستا پوشش و توسعه دامنه نظارت و مؤثرتر دستگاه‌های حسابرسی و نظارتی گام مهمی به‌شمار می‌رود.

برخی از واگذاری‌های انجام شده سازمان‌ها با مشکلات مختلفی به لحاظ بار مالی، حقوقی،

اجرایی، مقاومت مدیران سازمان و ارتباط با ذینفعان مواجه شده‌اندکه در صورت عارضه یابی بسیاری از مشکلات دستگاههای اجرایی حل شده ،کاهش هزینه‌ها را در بر داشته و قیمت تمام شده فعالیت‌ها را کاهش و بهره وری را افزایش می‌دهد و در نهایت رضایت کلیه ذینفعان را فراهم می‌سازد.

کاهش تعداد مراجع تصمیم گیر در امر واگذاری ، اصلاح و بازطراحی ساختار نظارتی مناسب در فرایند واگذاری، ایجاد امکان طراحی مجدد ساختار و تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی پس از هر واگذاری، کاهش میزان پیچیدگی مراحل واگذاری در سطح استان بمنظور تسهیل واگذاری فعالیتهای تصدی‌گری به بخش غیر دولتی.

توجه کافی به سند چشم‌انداز بیست ساله‌کشور و سیاستهای کلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌تواند راهگشای بهبود نقش دولت در رشد و توسعه اقتصادی کشور باشد. سیاستهای‌کلی اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه به صراحت به توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی‌گری‌های دولت همراه باحضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست‌های کلی‌اصل(۴۴) قانون اساسی، نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت و قطع اتکای مخارج دولت به‌نفت اشاره دارد.

براساس سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی لزوم مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی در حوزه خدمات رسانی منسجم به مردم کاملا ملموس و محسوس است، از جمله واگذاری امور توزیع آب، برق و گاز به شهرداری ها، دارای تجربه مفیدی در بسیاری از کشورها بوده لیکن امتناع از این امر حداقلی تجربه شده توسط دولت نیازمند نظارت جدی و شفاف می‌باشد.

فرآهم آوردن شرایط بهبود عرضه کالاها و خدمات دولتی ازطریق مقررات فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین ذیربط با تاکید برکاهش هزینه‌های غیرضروری و انتقال منابع آزاد شده به امور و فعالیت‌های حایز اولویت جهت حذف فعالیت‌های غیرضروری دولت و اموری که دولت در آن کارایی ندارد و همچنین توسعه سرمایه‌گذاری زیربنایی و ارتباطی، کمک شایانی به تقویت مشارکت بخش‌خصوصی در رشد اقتصادی می‌نماید.

فهرست منابع

الف- منابع فارسی:

۱. امامی ، و استوار سنگری کوروش، حقوق اداری ، جلد اول ، تهران ، نشر میزان، چاپ چهاردهم ،ص ۳۳
۲. توازنی زاده، عباس، ۱۳۸۴، "تاثیر اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمانهای دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۵۱، ۱۰۰-۵۷).
۳. رستمی، ولی؛ کمرخانی؛ ایام، (۱۳۹۴)، «اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت». فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵، ش ۳.
۴. صادقی، فواد (۱۳۸۶)، "تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به مثابه اجرای یک استراتژی" ارائه شده به دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (انتشار نیافته)، ۱-۳۲.
۵. کیخا، منصوره، (۱۳۷۹)، بهره‌وری نیروی انسانی و چگونگی اندازه‌گیری آن، "مجموعه مقالات اولین همایش

کیفیت و بهره‌وری در صنعت برق"، ۱۳۷۹، انتشارات شرکت متن.
۶. غمامی، مجید (۱۳۷۶)، "مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود"، تهران، نشر دادگستر.
۷. واعظی، مجتبی (۱۳۹۴)، "معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران"، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هفتم، ش ۲.

ب- منابع خارجی:

1. Linna Paula; Sanna pekkola; ukko juhani and melkas helina. (2010) . “Defining and measuring productivity in the public sector: managerial percepetion, international journal of public sector management Vol .23 No.
2. Kaufman, H. (2001), Major players: Bureaucracies in American government. publicAdmin. Rev. 61 (1): 18-42.
3. Ammons, D.N. (2004), Productivity barriers in the public sector. Public productivity Handbook. New York: Marcel Dekker.