

اصلاح مدیریت بخش عمومی:  
اولویت راهبردی حل مسائل اساسی کشور  
(ویرایش اول)



## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه اجرایی.....
۹	مقدمه.....
۹	بخش اول - مدیریت بخش عمومی: معیارها، ضرورت اصلاح و راهبردها.....
۹	۱. معیارهای مدیریت خوب بخش عمومی.....
۱۱	۲. ضرورت‌های اصلاح مدیریت بخش عمومی.....
۲۵	۳. راهبرد اصلاح مدیریت بخش عمومی.....
۳۱	بخش دوم - اصلاحات در بخش عمومی در نظریه و عمل.....
۳۳	۱. تعریف بخش عمومی و محدوده آن.....
۳۵	۲. حوزه‌های بخش عمومی.....
۴۳	۳. پیامدهای فقدان نظریه برای مدیریت بخش عمومی.....
۴۳	۴. چگونگی انجام اصلاحات: راهبری و ترتیب و توالی امور.....





اصلاح مدیریت بخش عمومی:  
اولویت راهبردی حل مسائل اساسی کشور  
(ویرایش اول)

خلاصه اجرایی

بخش اول

برای بهبود وضعیت اقتصادی از چه سیاست‌هایی می‌توان بهره گرفت؟ معمولاً سیاست‌های اقتصاد کلان مانند سیاست‌های پولی و مالی و بازرگانی مهمترین سیاست‌های نیل به وضعیت بهتر اقتصادی هستند. سیاست‌های خوب اقتصاد کلان برای بهبود وضعیت اقتصادی غیرقابل انکار است، اما این سیاست‌ها کافی نیستند و همراه آنها باید سیاست‌های دیگری به‌کار گرفته شود که به آن اصلاح مدیریت بخش عمومی گفته می‌شود. فرض کنید سیاست‌های کلان اقتصادی کاملاً درست طراحی شده و به اجرا درآید اما قوه قضائیه پرفساد، فرار مالیاتی گسترده، طرح‌های عمرانی غیرضروری فراوان، نظام اداری کند و زمانبر، فعالیت غیرقانونی و غیرمولد بانک‌ها چشمگیر، بازار بورس کالا و اوراق بهادار پر از معاملات پنهانی و دولت در اجرای قانون و حمایت از حقوق شهروندان ضعیف باشد آیا اینچنین اقتصادی می‌تواند به صرف سیاست‌های خوب کلان اقتصادی به عملکرد قابل قبول دست یابد؟ هیچ اقتصاددانی به این سؤال جواب مثبت نمی‌دهد.

وجود حداقلی از کیفیت مدیریت بخش عمومی شرط موفقیت سیاست‌های کلان و عنصر مشترک همه اقتصادهای موفق است. اقتصاد بازار در کشورهای مختلف اشکال گوناگونی دارد، اما کارکرد مورد انتظار آن در همه این کشورها یک عنصر مشترک دارد: مدیریت منضبط بخش عمومی. الگوی اقتصادی برخی از کشورها مانند آلمان و کشورهای اسکاندیناوی همچنان دولت رفاه است اما در کشوری مانند آمریکا دولت رفاه که هیچگاه عنصر مسلط نبود کم‌رنگ‌تر نیز شده است. در برخی از کشورها مانند ژاپن انحصارات نقش اساسی در اقتصاد دارند و در کشوری مانند انگلستان انحصار از ابتدا حداقل در قانون جرم بوده است. برخی از کشورهای پیشرفته سهام‌محور و برخی دیگر بانک‌محور هستند، برخی از آنها از بخش‌های تولیدی خود به‌شدت حمایت می‌کنند و برخی دیگر حمایت‌هایشان کم‌رنگ‌تر است، با وجود همه اختلافات همه کشورهای پیشرفته در یک عنصر مشترک هستند و آن هم مدیریت منضبط اقتصادی است.

در این گزارش معیارهای مدیریت خوب بخش عمومی بیان می‌شود و به چرایی و چگونگی دستیابی به آن پرداخته و پیشنهادهایی برای اصلاح مدیریت بخش عمومی بیان می‌شود. به کمک

چند مثال راحت‌تر می‌توان مباحثی که در این گزارش آمده است خلاصه نمود. این مثال‌ها نشان می‌دهد اصلاح مدیریت بخش عمومی پروژه‌ای است که حتی در کوتاه‌مدت می‌تواند در بهبود عملکرد اقتصادی موثر باشد و برای تغییر در وضعیت کنونی که کمبود منابع ارزی و ریالی و کسری بودجه نگرانی‌های زیادی را خلق کرده است به‌عنوان یک راهبرد انتخاب شود. همچنین موانع اصلاح مدیریت بخش عمومی به کمک این مثال‌ها روشن می‌شود.

• اقتصاد ایران به‌شدت در خطر سوداگری گسترده نهادهای مالی است. قانون و مقررات پولی کشور مصادیق سوداگری را مشخص ساخته است. به‌طور مثال براساس ماده (۳) دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۶/۱/۱۸ بانک مرکزی ایران میزان سرمایه‌گذاری مستقیم بی‌واسطه و باواسطه هر مؤسسه اعتباری در اشخاص حقوقی باید از ضوابط زیر پیروی کند:

۱. سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار مجموع اشخاص حقوقی نباید بیش از ۴۰ درصد سرمایه پایه و در هر شخص حقوقی نباید بیش از ۱۰ درصد مؤسسه اعتباری باشد.

۲. سرمایه‌گذاری در اشخاص خارج از بورس نباید از ۵ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری تجاوز نماید.

۳. میزان سرمایه‌گذاری مؤسسه اعتباری نباید بیش از ۲۰ درصد سرمایه شخص حقوقی باشد.

این مقررات در حال حاضر به‌طور کامل اجرا نمی‌شود و برخی از مؤسسات اعتباری منابع خود را مغایر با آن اختصاص می‌دهند. عدم برخورد با مؤسسات اعتباری متخلف خطر بزرگی برای اقتصاد ایران است. ورود این مؤسسات به بازارهای ارز، مستغلات، بورس کالا و اوراق بهادار باید تحت نظر بانک مرکزی باشد. عدم اقتدار ناظرین بانک مرکزی به این امر آسیب جدی وارد ساخته است. حتی در شرایطی که ناظرین بانک مرکزی تخلفات مؤسسات اعتباری را کشف می‌کنند نمی‌توانند آنها را مجازات نمایند. آنچه به این اقتدار آسیب زده فضای غیررسمی است. حمایت کامل مجلس، رئیس‌جمهور و قوه قضائیه از اقتدار نظارتی بانک مرکزی شرط لازم برای مهار تورم و کاهش بیکاری است.

**نتیجه:** تحقق کارکرد مثبت بازارهای اقتصادی به‌ویژه بازار پول، سرمایه و کار نیازمند مدیریت منضبط اقتصادی است.



• بنگاه‌ها می‌توانند معاملات خود را نقد یا غیرنقد انجام دهند. در برخی از کشورها معاملات غیرنقد سه برابر نقد است. گستردگی معاملات غیرنقد به عوامل مختلفی بستگی دارد. یکی از این عوامل درجه ریسک معاملات غیرنقد است. یکی از راه‌های کاهش ریسک معاملات غیرنقد دسترسی به اطلاعات است. بانک‌های اطلاعاتی سوابق مالی و قضایی را جمع‌آوری می‌کنند و زمانی که فردی با کسی مبادله می‌کند از طرف مبادله‌کننده می‌خواهد سوابق مالی و قضایی خود را در اختیار او قرار دهد. این رویه در کاهش جرائم اقتصادی و ایمن‌سازی مبادلات نقش مهمی دارد. در ایران بیش از سه سال است این اطلاعات جمع‌آوری می‌شود، اما بانک مرکزی ارائه اطلاعات مالی به اشخاص را ممنوع ساخته است. به عبارت دیگر فرد نمی‌تواند به سوابق مالی خود دسترسی داشته باشد! قوه قضائیه نیز این دسترسی را ممنوع می‌داند. دسترسی افراد به اطلاعات شخصی خود از امور پذیرفته شده جهانی است و با قوانین ایران نیز سازگاری دارد. اصلاح مدیریت بخش عمومی نیازمند آن است که دولت مبادلات شخصی را روان سازد تا امور کمتری به دولت انتقال یابد. حجم بالای پرونده‌ها و فشار بر بانک‌ها برای تأمین نقدینگی از آثار منفی عدم دسترسی اشخاص به اطلاعات شخصی خودشان می‌باشد.

**نتیجه:** ایمن و روان‌سازی مبادلات اقتصادی یکی از ویژگی‌های مدیریت منضبط اقتصادی است.

• برخی از درآمدهایی که براساس اصول پذیرفته شده حقوقی متعلق به دولت بوده و باید به خزانه واریز و سپس براساس برنامه‌های مشخص صرف شوند درحال حاضر به خزانه واریز نمی‌شود و دستگاه مربوطه رأساً در مورد آن تصمیم می‌گیرند. به‌طور مثال درآمد ناشی از حق بهره‌برداری از معادن کشور که میزان آن بسیار قابل توجه می‌باشد در اختیار سازمان توسعه و نوسازی معادن ایران (ایمیدور) قرار می‌گیرد. این سازمان که تا سال ۱۳۹۱ کمتر از ۱۵۰ میلیارد تومان به دولت بابت حق بهره‌برداری از معادن کشور پرداخت می‌کرد در سال ۱۳۹۲ قرار است که ۱۲۱۵ میلیارد تومان به دولت پرداخت نماید. واگذاری معادن کشور و حق بهره‌برداری از آنها باید به‌طور کامل شفاف شود. در شرایط کنونی کلیه درآمدها باید به خزانه واریز شود تا دولت بتواند از این منابع برای مقابله با بحران پیش آمده استفاده نماید. علاوه بر این منبع درآمد ناشی از صادرات فرآورده‌های نفتی، درآمد سازمان دریانوردی و بنادر، درآمد مناطق آزاد ماهیت عمومی داشته و... باید به خزانه دولت واریز شود. استقلال درآمدی این دستگاه‌ها به‌علت مشکلاتی است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا مجلس شورای اسلامی پیش‌روی آنها قرار داده است. راهکار صحیح مدیریت بخش عمومی ایجاب می‌کند ضمن روان‌سازی و منطقی نمودن ساختار تصمیم‌گیری، از این

استقلال جلوگیری نمود. اصول یکپارچه‌سازی و شفافیت درآمدهای عمومی مغایر با این استقلال است. این اصول از اصول پذیرفته شده جهانی است و نمی‌توان به بهانه کُند بودن یا مداخلات بی‌جا این اصل را خدشه‌دار نمود.

**نتیجه:** یکپارچه‌سازی درآمدهای عمومی و واریز آنها به خزانه کشور از ارکان مدیریت منضبط بخش عمومی است.

• در بودجه دولت ردیف‌هایی تحت عنوان ردیف‌های متفرقه وجود دارد. این ردیف‌ها که در دهه قبل در حدود ۵ درصد بودجه را تشکیل می‌داد در سال ۱۳۹۲ به ۲۰ درصد بودجه رسیده است. اعتبارات موجود در این ردیف‌ها معمولاً یا متعلق به دستگاه‌های اجرایی مشخصی نیست و حسب تشخیص رئیس‌جمهور یا مقاماتی که وی تعیین می‌کند در اختیار دستگاه‌های گوناگون قرار می‌گیرد و یا متعلق به امر خاصی است، اما دولت و مجلس چون مطمئن نیستند که دستگاه‌های مزبور آن را صرف آن کار کنند، منابع را ذیل ردیف‌های متفرقه می‌گذارند. شرایط کنونی ایجاب می‌کند که درباره بسیاری از ردیف‌های متفرقه مجدداً تصمیم‌گیری شود. به‌طور مثال در بودجه سال جاری حدود ۳,۵۰۰ میلیارد تومان برای برخی ردیف‌های موردی و موقت دیده شده است که بسیاری از این ردیف‌ها فاقد برنامه مشخص و حتی پشتوانه قانونی هستند. با توجه به اینکه براساس برآوردهای مختلف کسری بودجه هدمندی یارانه ۸ تا ۱۳ هزار میلیارد تومان می‌باشد و دولت برای تأمین این کسری باید قیمت حامل‌های انرژی را بیش از ۳۵ درصد افزایش دهد. حذف بسیاری از این‌گونه ردیف‌ها ضمن افزایش شفافیت بودجه می‌تواند منابعی را برای تخصیص به موضوعات با اولویت‌تر آزاد کند. به‌طور کلی ساماندهی ردیف‌های متفرقه و بازگشت به اصول پذیرفته شده بودجه‌ریزی یکی از اقدامات مهم برای اصلاح مدیریت بخش عمومی است.

**نتیجه:** برای تحقق مدیریت منضبط بخش عمومی باید براساس اصول پذیرفته شده بودجه‌ریزی در ایران و جهان مخارج دولت مورد بازنگری قرار گیرد.

• بورس کالا مزایای مهمی دارد، اما در کنار مزیت‌های آن به‌علت عدم اجرای قانون، طبق برخی تحلیل‌ها تبدیل به یکی از تهدیدهای اقتصاد ایران شده است. شرکت‌های انحصاری با ایجاد معاملات پنهان قیمت‌های خود را به‌شدت افزایش داده‌اند به‌گونه‌ای که قیمت بسیاری از مواد اولیه در ایران مانند مس و پتروشیمی که از مزیت‌های طبیعی کشور است ۱۰ تا ۳۰ درصد بالاتر از قیمت‌های جهانی است. این قیمت‌گذاری غیرقانونی به صنایع پایین‌دست آسیب زده و تورم‌زاست. مدیران



دولتی باید با اقتدار با این قبیل انحصارطلبی‌ها برخورد کرده و از انجام معاملات ساختگی و پنهانی در بورس کالا جلوگیری کنند.

**نتیجه:** مقابله با رفتارهای انحصارجویانه و تنظیم انحصارات یکی از ویژگی‌های مدیریت منضبط بخش عمومی است.

• افزایش درآمدهای مالیاتی نیازمند اجرای قانون و مقررات مربوطه است. یکی از شیوه‌های رایج فرار مالیاتی در ایران کارت‌های بازرگانی است. تجار بزرگ برای افراد بسیار مسن و فقیر کارت بازرگانی گرفته و به نام آنها کالا وارد می‌کنند. ممیزان مالیاتی پس از رجوع به واردکننده کالا در پایان سال میزان مالیات او را اعلام می‌کنند. فرد فقیری که کارت بازرگانی به نام او است مالیات را نمی‌پردازد و در نهایت ممنوع‌الخروج می‌شود. در یکی از بنادر ایران زنی ۶۰ ساله و بسیار فقیر مکلف به پرداخت ۲۰ میلیارد تومان مالیات سالیانه شده است! چه تعداد از بازرگانان کشور به این روش متوسل می‌شوند و این مبلغ در کل کشور چه میزان می‌باشد نامعلوم است، اما احتمالاً رقم هنگفتی است. این فرار مالیاتی به راحتی قابل پیشگیری است. هم اتاق بازرگانی و هم دولت می‌توانند از این رویه جلوگیری کنند. اتاق بازرگانی که صلاحیت‌هایی را درباره سیاستگذاری طبق قانون کسب کرده است موظف به نظارت بر اعضای خود می‌باشد و دولت نیز می‌تواند با گرفتن علی‌الحساب از واردکننده از این کار جلوگیری کند. این رویه ازسوی سازمان امور مالیاتی ابلاغ اما با فشار اتاق بازرگانی متوقف گردید.

**نتیجه:** مدیریت صحیح بخش عمومی نیازمند استقلال از گروه‌های فشار و همساز نمودن منافع عمومی با منافع اقشار خاص است.

رفع هر یک از این موانع و از بین بردن بی‌انضباطی‌ها با مشکلات پیچیده‌ای روبرو است، آنچه اجازه نمی‌دهد پیشنهادهایی از این دست اجرا شود کمبود منابع مالی، نبود نیروهای متخصص، و مشکلاتی از این قبیل نیست بلکه مانع آنها مقاومت دستگاه‌های اجرایی یا گروه‌های ذینفوذی هستند که اجرای این امور را با منافع خود ناسازگار می‌یابند. یکپارچه‌سازی درآمدهای عمومی با مخالفت دستگاه‌های اجرایی روبرو می‌شود، مؤسسات اعتباری در برابر اقتدار ناظرین بانک مرکزی کارشکنی می‌کنند، فشارهای بازرگانان به سازمان امور مالیاتی و تسلیم این سازمان در برابر خواسته‌های نابحق آنها به فرار مالیاتی منجر می‌شود، ضعف دولت در بورس کالا به علت قدرت

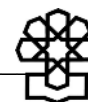
شرکت‌های انحصاری در اقتصاد ایران است، کارکنان بانک مرکزی اجازه نمی‌دهند افراد به اطلاعات شخصی خود دسترسی داشته باشند.

منظور از اصلاح مدیریت بخش عمومی رفع مشکلاتی است که در مثال‌های فوق آمد. بیشتر اموری که به اصلاح مدیریت بخش عمومی منجر می‌شود می‌توان در یک عنوان جای داد: حاکمیت قانون. چرا قوانین مصوب اجرا نمی‌شوند؟ این سؤال در همه کشورها کم و بیش وجود دارد. به کمک مثال‌های فوق می‌توان علت آن را فهمید. اجرای قانون منافع گروه یا گروه‌هایی را به خطر می‌اندازد و در مقابل به افزایش منافع عموم مردم منجر می‌شود، اما مردم و گروه‌هایی که از اجرای قانون نفع می‌برند یا از منافع آن بی‌خبرند یا آنکه قدرت مقابله با گروه‌های مخالف را ندارند. فرمول ساده برای اجرای قانون نیز از همین نکته استخراج می‌شود: کسانی که از حاکمیت قانون نفع می‌برند باید قدرت لازم برای به عقب راندن مخالفان قانون را داشته باشند.

در بخش نخست این گزارش معیارهای مدیریت خوب بخش عمومی بیان می‌شود و سپس به اهمیت بهبود مدیریت بخش عمومی پرداخته خواهد شد. دولت برای مقابله با تحریم‌های بین‌المللی و کسری بودجه باید به اصول پذیرفته شده بودجه‌ای تن دهد در غیر این صورت به راه‌هایی مانند افزایش قیمت ارز یا افزایش شدید قیمت کالاها و خدمات عمومی متوسل می‌شود که آثار تورمی شدیدی به دنبال دارد و بر بیکاری نیز دامن می‌زند. در واقع اصلاح مدیریت بخش عمومی نیاز عاجل و درمان بیماری‌های کهنه نظام مالی دولت است.

ضرورت دیگر تأثیری است که اصلاح مدیریت بخش عمومی بر رشد اقتصادی و محیط کسب‌وکار دارد. اصلاح مدیریت بخش عمومی یکی از منابع رشد اقتصادی در همه کشورهاست. حاکمیت قانون در نظام اداری و روان‌سازی این نظام راه را برای همه فعالین اقتصادی هموار می‌سازد. ضرورت دیگر اصلاح بخش عمومی افزایش سیاست‌پذیری اقتصاد ایران است. اقتصاد ایران به آن اندازه که تصور می‌شود تحت فرمان حکومت نیست. مثال‌های فوق نیز نشان می‌دهد که چگونه یک گروه می‌تواند قانون را کنار بگذارند. قاچاق گسترده کالا، فرار مالیاتی، مؤسسات غیرقانونی بانکی، بروز فساد در دستگاه‌های دولتی همه نشان از ضعف دولت در هدایت اقتصاد و زندگی اجتماعی دارد. در اینچنین شرایطی تأثیر سیاست‌های اقتصادی کاهش می‌یابد. شرط موفقیت سیاست‌های پولی، مالی، بازرگانی و توزیعی دولت افزایش سیاست‌پذیری اقتصاد ایران است که با اصلاح مدیریت بخش عمومی می‌توان آن را تقویت کرد.

پس از بیان ضرورت‌ها به چگونگی اصلاح مدیریت بخش عمومی پرداخته شده است. برای یافتن راه‌های اصلاح آن ابتدا با استفاده از نظریه کارفرما و کارگزار مشکلات مدیریت بخش عمومی



طبقه‌بندی شده است و سپس راهکارها ارائه می‌گردد. برای اصلاح مدیریت بخش عمومی شناخت مشکلاتی که مدیریت کنونی به وجود آورده است ضروری است. مثال‌های فوق تنها نمونه‌های اندکی از بی‌نظمی در مدیریت بخش عمومی است. شناساندن وضعیت کنونی با مثال‌هایی از این قبیل می‌تواند اراده مسئولین و مردم را برای اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی شکل دهد. به‌طور قطع شناخت مسئله‌ها کفایت نمی‌کند و باید راهکارهای صحیح برای اصلاح مدون شود. نظام اداری از حوزه‌های پیچیده زندگی اجتماعی است و امری بسیار فنی می‌باشد. اصلاح نظام‌های بودجه‌ریزی، مالیاتی، قضایی و... همه به دانش خاص خود نیاز دارند، اما متأسفانه دانش برای اصلاح کفایت نمی‌کند. همانطور که در مثال‌های فوق اشاره شد راهکارهای کاملاً اجرایی و درست به علت مقاومت گروه‌های ذینفع کنار گذاشته شده‌اند. بهبود مدیریت بخش عمومی به قدرتی نیاز دارد که مقاومت این گروه‌ها را به عقب براند. این نیرو می‌تواند اراده مسئولین نظام باشد یا کارکنان اخلاق‌مدار بخش عمومی یا نیروهای مردمی که در قالب سازمان‌های حرفه‌ای یا سایر تشکلهای مردم‌نهاد سازمان یافته باشند. اگر این سه عامل (مسئولین ارشد، کارکنان دولت، نیروهای مدنی) به اصلاح‌گران مدیریت بخش عمومی تبدیل شوند سرعت و احتمال موفقیت افزایش خواهد یافت.

فرض کنید هر سه عامل یا کارگزار منفرداً یا متفقاً بهبود مدیریت بخش عمومی را به‌عنوان مهمترین یا یکی از مهمترین موضوعات پذیرفتند آنگاه باید اصلاح مدیریت بخش عمومی را از کجا آغاز کرد؟ اراده برای بهبود مدیریت بخش عمومی می‌تواند به‌عنوان یک الگوی فکری پذیرفته شود یا آنکه در یک وزارتخانه یا بر سر یک موضوع مانند شفافیت و کنترل فساد شکل بگیرد. در حالت نخست موضوع انتخاب بخش مطرح می‌شود. انتخاب بخش به عوامل مختلفی مانند وضعیت خاص اقتصاد کشور و اهمیت بخش‌های اقتصادی بستگی دارد. با توجه به وضعیت کنونی اقتصاد ایران، به‌نظر مرکز پژوهش‌ها اصلاح مدیریت بخش بانکی و بودجه دولت نسبت به سایر زمینه‌ها از اولویت بیشتری برخوردار است. سرنوشت تورم و رشد اقتصادی در کشور بستگی به منابع مالی نظام بانکی یا بودجه دولت دارد. تکلیف بودجه دولت در سال ۱۳۹۲ از قبل تعیین شده است و باید تعهداتی که از قبل برای آن تعریف شده است، اصلاح یا ایفا کند. اما باید توجه داشت که با توجه به آثار تحریم بر کاهش منابع دولت، برقراری انضباط مالی یک ضرورت فوری است که باید در بودجه‌های سنواری آینده عملیاتی شود. از دیگر سو عمده منابع مالی آزاد در اختیار بانک‌هاست که می‌تواند رونق را به ارمغان بیاورد یا برعکس آتش تورم را شعله‌ور سازد. از یک نظر دیگر نیز اصلاح مدیریت بخش عمومی در بخش بانکی می‌تواند نقطه آغاز باشد. بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بر بانک‌ها نسبت به سایر دستگاه‌های دولتی با مشکلات کمتری روبرو است. دستمزدها در این دستگاه نسبت به سایر سازمان‌های دولتی بالاتر است و تعداد کارکنان آن محدود است و از

طرف دیگر با تعداد اندکی مشتری (بانک) سروکار دارد. به عبارت دیگر اصلاح بخش بانکی آسان‌تر از سایر بخش‌های اقتصادی است و تأثیر بسیار چشمگیری بر اقتصاد دارد.

باید به این نکته توجه کرد که اصلاح مدیریت بخش عمومی در ایران اگر پروژه‌های صرفاً دولتی شود احتمالاً موفقیت آن اندک است. نیروهای درون نظام اداری و نیروهای ذینفوذ بیرون از دستگاه اداری احتمالاً با این پروژه همراهی نخواهند کرد. همراه نمودن این نیروها پروژه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است.

### بخش دوم

معمولاً از دیدگاه مدیران سیاسی عمده نارسایی‌ها و مشکلات کشور معلول کمبود منابع است درحالی که از دیدگاه عامه مردم مسائل و مشکلات کشور ناشی از آن است که مدیریت بخش عمومی حوزه‌های فاقد مرزبندی‌های شفاف و کم‌توان و دارای سازوکارهایی پرهزینه است. منظور از بخش عمومی حوزه عملی قوای سه‌گانه و کلیه سازمان‌ها و مؤسسه‌های وابسته به قوای قانونگذاری، قضایی و اجرایی، مؤسسه‌های عمومی و شرکت‌های تولیدی و تجاری عمومی، شهرداری‌ها، سازمان‌های وابسته به دولت و سازمان‌های نظام صنفی و حرفه‌ای در محدوده‌ای که وظایفی حاکمیتی را برعهده دارند، می‌باشد.

مرور مسائل و مشکلات کشور در حوزه‌های گوناگون قبل از هر چیز بیانگر آن است که نظریه‌ای برای ساماندهی مدیریت بخش عمومی طراحی نشده است. نتیجه این امر آن بوده است که به‌رغم تلاش دولت‌های مختلف برای گسترش و بهبود خدمات‌رسانی به مردم، در موارد متعددی حقوق مردم تضییع می‌شود، محیط کسب‌وکار نامطلوب است، تورم سطح بالا و وابستگی به نفت تداوم دارد. به‌نظر نویسندگان و مبتنی بر مجموعه‌ای از مطالعات قبلی، می‌توان براساس ویژگی‌های حقوقی، ساختارهای اداری و مدیریتی، منابع و مصارف و موازین استانداردهای فنی، وظایف و مأموریت‌های دولت را در قالب چهار حوزه تقسیم‌بندی کرد:

- امور حاکمیتی و خدمات عمومی،

- سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی،

- تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی،

- برنامه‌های عمرانی.

محدوده، مبانی حقوقی، منابع و مصارف و ویژگی‌های سازمانی و مدیریتی هر حوزه بیان شده است. الگوی مزبور می‌تواند با پوشش دادن به کارکردهای مختلف مدیریت بخش عمومی،



مسائل هر حوزه (در مجموع مسائل کشور) را دسته‌بندی کرده و با بازآفرینی سیمای واقعی مدیریت بخش عمومی در کشور، برنامه‌ای را برای بازآفرینی آن طراحی کند.

### مقدمه

این گزارش در دو بخش به موضوع ضرورت اصلاح در مدیریت بخش عمومی می‌پردازد. طبق این گزارش مجلس شورای اسلامی و دولت جدید با انتخاب این رویکرد می‌توانند برنامه‌ای را برای حل مسائل و مشکلات کشور و ارتقای توانمندی‌های آن طراحی کنند.

## بخش اول - مدیریت بخش عمومی: معیارها، ضرورت اصلاح و راهبردها

### ۱. معیارهای مدیریت خوب بخش عمومی

بخش عمومی نمایندگی منافع مردم را به‌عهده دارد و باید وظایف محوله را مطابق با قانون انجام دهد. حفظ منافع مردم و انجام وظایف قانونی در صورتی به‌خوبی صورت می‌گیرد که مردم به‌عنوان صاحبان حق از عملکرد مدیریت بخش عمومی آگاه باشند و در صورت عدم تأمین منافع مردم بتوانند از مسئولین مربوطه براساس قانون سؤال کنند. به‌عبارت دیگر وجود شفافیت میان مردم و حکومت و حسابدگی یا پاسخگویی مدیران بخش عمومی سازوکارهای لازم برای مدیریت خوب بخش عمومی است. علاوه‌بر این دو معیار که مدیریت خوب بخش عمومی را براساس فرآیند ارتباطی میان مردم و حکومت تعریف می‌کند به کمک چند معیار بیرونی می‌توان در مورد خوب یا بد بودن مدیریت بخش عمومی قضاوت کرد. فساد مانند گرفتن رشوه یا استفاده از منابع عمومی برای منافع شخصی یا گروهی از شاخص‌های بد بودن است. معیار دیگر هزینه‌ای است که صرف امور عمومی می‌شود. اگر انجام امور عمومی با هزینه‌های اضافی همراه باشد می‌توان مدیریت بخش عمومی را ناکارآمد دانست. این هزینه می‌تواند مبلغی باشد که مردم می‌پردازند یا زمانی که مردم صرف می‌کنند تا بتوانند به یک خدمت عمومی دسترسی داشته باشند.

بنابراین می‌توان براساس معیارهای زیر در مورد کیفیت مدیریت بخش عمومی قضاوت کرد:

• اطلاع مردم از عملکرد مدیران بخش عمومی (شفافیت)،

• پاسخگویی مدیران بخش عمومی به مردم،

• فساد اداری،

• هزینه تدارک خدمات عمومی.

متأسفانه این شاخص‌ها در ایران بومی‌سازی نشده‌اند و توسط مؤسسات داخلی اندازه‌گیری نمی‌شود. در جهان چند مؤسسه شناخته شده در این زمینه فعالیت می‌کنند. در مورد صحت و دقت اندازه‌گیری این شاخص‌ها شک و تردید وجود دارد. از میان شاخص‌هایی که مؤسسات بین‌المللی تهیه می‌کنند شاخص‌های محیط کسب‌وکار مقبولیت بیشتری دارد زیرا در این روش مراحل و هزینه‌های قانونی و رسمی اندازه‌گیری می‌شود در صورتی که اندازه‌گیری سایر شاخص‌ها براساس نظرسنجی از افراد صورت می‌گیرد که ضریب اطمینان اندکی دارد. شاخص‌های محیط کسب‌وکار سرعت و هزینه خدمات مختلف اداری را در ۱۸۵ کشور مقایسه می‌کند.<sup>۱</sup> وضعیت نظام اداری ایران در جدول زیر آمده است. مثلاً در سال ۲۰۱۳ کیفیت نظام اداری ایران به‌طور متوسط ۵۵ درصد بوده است. این عدد به این معناست که فاصله نظام اداری ایران از بهترین نظام اداری در جهان ۴۵ درصد است. اگر این شاخص به‌درستی اندازه‌گیری شده باشد سرعت و هزینه‌های نظام اداری ایران فاصله چشمگیری با وضعیت ایدئال دارد.

جدول ۱. شاخص سرعت و هزینه‌های نظام اداری ایران

سال	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
درصد	۵۰/۰	۵۰/۳	۵۰/۲	۵۰/۶	۵۳/۰	۵۴/۲	۵۴/۰	۵۵/۰

برای درک بهتر این شاخص به یکی از اجزای آن توجه کنید. اعداد فوق از میانگین سرعت و هزینه انجام امور اداری در ۱۱ فرآیند که عموماً به دستگاه‌های مختلفی مربوط است استخراج شده است. یکی از این امور انتقال سند ملکی است. در میان ۱۸۵ کشور رتبه ایران در شاخص ثبت دارایی ۱۱۶۵ام است. انجام ثبت دارایی در ایران ۹ مرحله دارد و براساس مقررات رسمی باید ۳۶ روز طول بکشد و هزینه انتقال سند ۱۰/۵ درصد ارزش دارایی است. در مقایسه با متوسط منطقه در ایران فعالین اقتصادی مجبور به انجام مراحل، زمان و هزینه‌های بیشتر هستند. مراحل ثبت دارایی در ایران نسبت به کشورهای پیشرفته عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) تقریباً دو برابر و صرف زمان معادل ۱۲۸ درصد و هزینه‌ای برابر ۲۳۰ درصد است.

۱. این شاخص برگرفته از همان شاخص انجام کسب‌وکار است. این شاخص کیفیت ۱۱ فرآیند اداری را اندازه‌گیری می‌کند. اسامی سازمان‌های مرتبط با این فرآیندها در قسمت «بهبود محیط کسب‌وکار و مدیریت بخش عمومی» آمده است.



جدول ۲. مقایسه مراحل، زمان و هزینه ثبت دارایی در ایران با کشورهای دیگر

شاخص	ایران	منطقه	OECD
مراحل (تعداد)	۹	۶/۸	۴/۹
زمان (روز)	۳۶	۴۸/۴	۲۸
هزینه (درصدی از ارزش دارایی)	۱۰/۶	۶/۶	۴/۶

Source: www.doingbusiness.org

بانک جهانی میزان شفافیت و پاسخگویی، فساد و حاکمیت قانون را اندازه‌گیری می‌کند. براساس برآورد بانک جهانی از نظر پاسخگویی ۹۱ درصد، از نظر حاکمیت قانون ۸۰/۱ درصد و از نظر گسترش فساد ۸۱/۳ درصد کشورهای جهان وضعیت بهتری از ایران دارند.<sup>۱</sup> همانطور که گفته شد این شاخص‌ها براساس نظرسنجی مؤسسات بین‌المللی به دست آمده‌اند که مستقیماً در ایران حضور ندارند. از همین رو اطمینان چندانی به محاسبه آنها وجود ندارد. توصیه می‌شود سازوکاری برای سنجش کیفیت مدیریت بخش عمومی در ایران طراحی شود.

صرف اندازه‌گیری این شاخص‌ها در سطح ملی، دستگاهی، استانی و شهرستان می‌تواند زمینه‌ساز اقدامات مهمی برای بهبود مدیریت بخش عمومی باشد. در واقع گام نخست برای بهبود مدیریت بخش عمومی سنجش این شاخص‌ها در کشور توسط نهادهای مستقل است.

## ۲. ضرورت‌های اصلاح مدیریت بخش عمومی

در این قسمت چند ضرورت برای اصلاح مدیریت بخش عمومی بیان می‌شود. ضرورت نخست بهبود محیط کسب‌وکار است که از شعارهای دولت جدید است و مرکز پژوهش‌های مجلس بیش از هر مؤسسه‌ای در مورد آن مطلب منتشر ساخته است. بهبود محیط کسب‌وکار تنها یکی از پیامدهای مدیریت خوب بخش عمومی است. زمانی که مثلاً اداره ثبت نمی‌تواند به سرعت و با هزینه اندک تغییر مالکیت یک سند را به ثبت برساند ناشی از عدم یکپارچگی اطلاعات اسناد ملکی میان سازمان ثبت، شهرداری، سازمان امور مالیاتی و سایر دستگاه‌های مربوطه است. افزایش هزینه و زمان برای مردم تنها یکی از آثار این سوء مدیریت است. فرار مالیاتی، زمین‌خواری، عدم اطلاع دولت از ساختمان‌های دولتی! احتمال بروز فساد در بسیاری از دستگاه‌های حکومتی از جمله قوه قضائیه همه و همه محصول ضعف نظام اداری است.

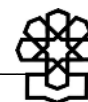
1. <http://info.worldbank.org/governance>

موضوع بهبود محیط کسب‌وکار که چندسالی است مورد توافق همه مسئولین نظام جمهوری اسلامی قرار گرفته است باید در یک برنامه اصلاحی و مطالعاتی گسترده‌تر تحت عنوان بهبود مدیریت بخش عمومی قرار گیرد. در این صورت احتمال دارد اراده برای تغییر و بهبود محیط کسب‌وکار راسخ شود.

ضرورت دوم به وضعیت کنونی بودجه دولت مربوط می‌شود. دولت در سال جاری با کسری بودجه به نسبت شدیدی روبرو است. کاهش مخارج و افزایش درآمدها برای تأمین کسری بودجه دولت اجتناب‌ناپذیر است. به عبارت دیگر باید در سال جاری و احتمالاً تا آینده نزدیک ریاضت اقتصادی را بپذیریم. بار و هزینه ریاضت اقتصادی بر بخش‌ها و اقشار جامعه تأثیرات متفاوتی خواهد داشت، اجرای نادرست برنامه مقابله با تحریم‌ها یا ریاضت اقتصادی می‌تواند بر بخش‌های مولد و اقشار محروم هزینه بیشتری تحمیل کند. کیفیت مدیریت بخش عمومی نحوه توزیع این هزینه را تعیین می‌کند. شفاف‌سازی هزینه‌ها و درآمدها که از ویژگی‌های مدیریت مطلوب بخش عمومی است به کاهش هزینه‌های غیرضرور منجر شود و درآمدهایی که در حال حاضر منابع داخلی برخی دستگاه‌ها محسوب می‌شود را به خزانه واریز خواهد کرد. در مقابل اگر مدیریت بخش عمومی با عدم شفافیت بخواند برنامه مقابله با تحریم را به اجرا درآورد احتمالاً هزینه‌های غیرضروری را حفظ و به سراغ کاهش هزینه‌های ضروری خواهد رفت و به جای شفاف‌سازی درآمدها به دنبال راه‌های آسان مانند افزایش قیمت کالاها و خدمات دولتی می‌رود.

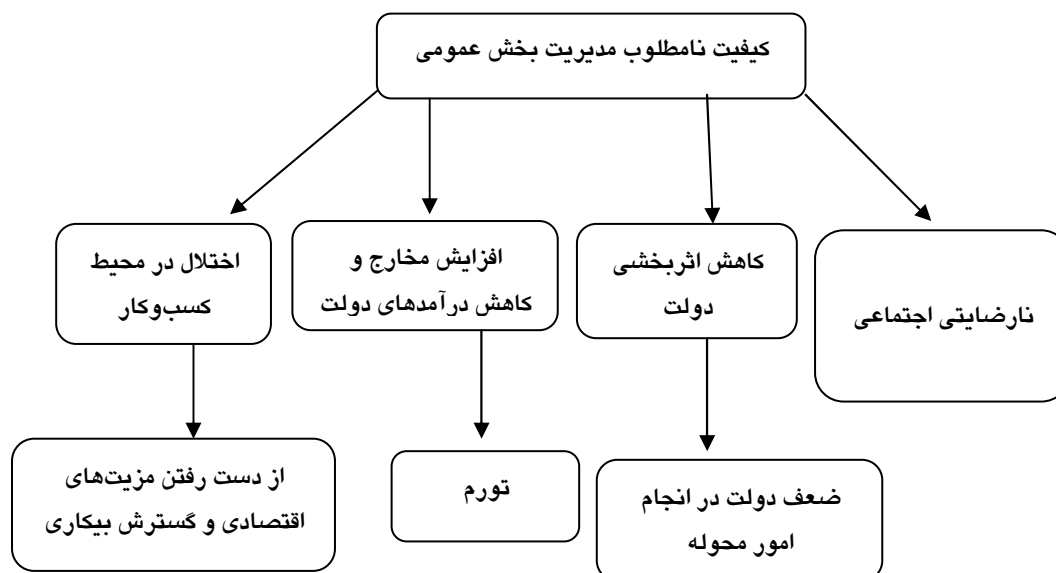
عبور از تحریم و اجرای برنامه‌های ریاضتی نیازمند پذیرش اصول مدیریت خوب بخش عمومی است (در ادامه به برخی از اقدامات کوتاه‌مدت در این خصوص می‌پردازیم).

از جمله ضرورت‌های دیگر اصلاح مدیریت بخش عمومی عبارتند از: سیاست‌پذیری بیشتر اقتصاد ایران، دستیابی به رشد اقتصادی و جلوگیری از تضعیف مشروعیت نظام. اعمال سیاست اقتصادی در هر بخش منوط به حاکمیت قانون است. به طور مثال سیاست بازرگانی زمانی اثربخش است که دولت بتواند از ورود کالاهای قاچاق جلوگیری کند. قاچاق امری نادر باشد. اگر قاچاقچی بتواند با هزینه اندک کالای خود را در کشور توزیع کند، قدرت تأثیرگذاری سیاست‌های تعرفه‌ای محدود می‌شود. در همه سیاست‌ها این مثال صادق است. بهبود مدیریت بخش عمومی، اقتصاد ایران را سیاست‌پذیرتر می‌سازد و به سیاستگذار قدرت بیشتری در هدایت اقتصاد ایران خواهد بخشید. اصلاح مدیریت بخش عمومی امکان رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد زیرا گسترش مبادلات اقتصادی به شدت به کیفیت دولت وابسته است. کارکرد مثبت دیگر بهبود مدیریت بخش عمومی افزایش رضایت‌مندی مردم از حکومت است. نظام اداری روان و سالم که از نمودهای مدیریت خوب



بخش عمومی است رضایتمندی مردم و مشروعیت نظام سیاسی را تقویت می‌کند. نمودار پیامدهای نامطلوب کیفیت ضعیف بخش عمومی را به تصویر می‌کشد.

#### نمودار ۱. پیامدهای نامطلوب کیفیت پایین بخش عمومی



#### ۲-۱. کسری کنونی بودجه و مدیریت بخش عمومی

اگر وضعیت تحریم‌های بین‌المللی به صورت کنونی باقی بماند احتمال دارد در حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان از درآمدهای دولت محقق نشود. علاوه بر این برای تأمین کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها احتمالاً دولت مجبور خواهد شد قیمت حامل‌های انرژی را بیش از ۳۵ درصد افزایش دهد. کسری کنونی بودجه هرچند معلول کاهش درآمدهای ارزی و تحریم‌های بین‌المللی است، اما در چند دهه گذشته همواره این کسری وجود داشته است. ساختار منابع مالی دولت از یکسو و سازوکارهای ایجاد مخارج و رشد آنها در طول زمان عامل این کسری طولانی‌مدت و مزمن بوده است.

هر دو ضعف (عدم کنترل مخارج و ناتوانی دولت در اخذ مالیات) به مدیریت بخش عمومی بر می‌گردد. ناتوانی دولت در کنترل مخارج به معنای فقدان سازوکارهای کنترلی است. نقاط ضعف مدیریت بخش عمومی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد، اموری که در سال جاری می‌توان آنها را تغییر داد و اموری که تغییر آن به مدت زمان بیشتری نیاز دارد. در این بخش صرفاً به اموری پرداخته می‌شود که در کوتاه‌مدت قابل اجرا و در ضمن می‌تواند کیفیت مدیریت بخش عمومی را ارتقا بخشد (مسائل ساختاری که تغییر آن نیازمند طراحی برنامه میان‌مدت است در بخش دوم گزارش بررسی شده است). مهمترین اصلاحات کوتاه‌مدت مدیریت بخش عمومی برای تأمین کسری بودجه عبارتند از:

## ۱-۲. بازنگری ردیف‌های متفرقه در بودجه

ردیف‌های متفرقه یکی از عوامل عدم شفافیت در بودجه هستند که عمدتاً به دلیل نامشخص بودن دقیق دستگاه اعتبار گیرنده و یا برنامه مورد نظر در قالب این‌گونه اعتبارات طبقه‌بندی می‌شوند. نکته حائز اهمیت اینکه بخش قابل توجهی از این ردیف‌ها فاقد پشتوانه قانونی لازم بوده و هرچه میزان این دست اعتبارات در بودجه بیشتر باشد به همان میزان امکان اعمال سلیقه توسط معاونت برنامه‌ریزی در بودجه مصوب مجلس و نیز امکان چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی برای اخذ اعتبار بیشتر می‌شود. ردیف‌های متفرقه در سال‌های اخیر بخش قابل ملاحظه‌ای از کل اعتبارات بودجه را شامل می‌شود که این رقم در سال ۱۳۹۲ (لایحه بودجه) با ۲۱۳ عنوان - ردیف، حدود ۳۷ هزار میلیارد تومان است. اقلام عمده ردیف‌های متفرقه در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. اقلام عمده ردیف‌های متفرقه در بودجه ۱۳۹۲

شماره ردیف	عنوان	اعتبار لایحه بودجه ۱۳۹۲ (هزار میلیارد تومان)
۵۱۰۰۰۰	اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده	۱/۲
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۲۰/۸
۵۳۰۰۰۰	اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه	۶/۳
۵۴۰۰۰۰	اعتبارات نهادهای خاص	۰/۹
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات موردی و موقت	۶/۶
۶۰۰۰۰۰	سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی	۰/۹

از میان اقلام فوق اعتبارات مربوط به یارانه‌ها و سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی به دلیل اینکه تقریباً به‌طور کامل پیشتر تعهد شده چندان امکان صرفه‌جویی ندارد ولی در باقی موارد امکان صرفه‌جویی‌های قابل توجهی وجود دارد که اتفاقاً حذف یا عدم تحقق بسیاری از ردیف‌هایی که در این ۴ ردیف اصلی طبقه‌بندی شده‌اند منجر به انضباط مالی بیشتر دولت خواهد شد. اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده ارقام قابل ملاحظه‌ای است (جمعاً ۱/۲ هزار میلیارد تومان) که بدون ترتیبات قانونی خاصی در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نهاد ریاست‌جمهوری قرار دارد.

اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه عمدتاً درآمدهایی است که دستگاه‌های اجرایی خود رأساً براساس ارائه خدمت کسب می‌کنند (مثل صدور کارت شناسایی اقامت برای وزارت کشور، درآمد خدمات کنسولی برای وزارت خارجه، تأیید صلاحیت آزمایشگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های بازرسی برای سازمان ملی استاندارد و...) و این درآمدها در اختیار خود دستگاه‌ها برای مصرف



قرار می‌گیرد. این روش استفاده از درآمد دستگاه‌های دولتی مغایر اصول بودجه‌ریزی بوده و می‌تواند مفاسد اداری به همراه داشته باشد. ضمن اینکه هر دستگاه اجرایی دارای ردیف مستقل بودجه است که باید همه اعتبارات مورد نیاز در همان‌جا تعیین و درج شود. کل این مبلغ در لایحه بودجه ۱۳۹۲ حدود ۶/۳ هزار میلیارد تومان است.

ردیف ۵۴۰۰۰۰ اعتبارات نهادهای خاص عمدتاً به رد دیون برخی نهادها و آستان‌ها و کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی مربوط می‌شود که مورد دوم در سال‌های اخیر همواره محل چالش‌های جدی بوده و تعداد اشخاص حقیقی و حقوقی که مشمول کمک می‌شوند به فهرست بلند بالایی تبدیل شده است. کل این ردیف در لایحه بودجه ۱۳۹۲ حدود ۹۰۰ میلیارد تومان و کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی حدود ۱۶۰ میلیارد تومان است.

رقم قابل ملاحظه (۶/۶ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲) دیگری که منجر به بی‌انضباطی مالی جدی شده و کمتر نظارت‌پذیر است ردیف‌های موردی و موقت است که برخی از اقلام پرابهام این نوع ردیف‌ها در جدول ۴ آمده است. بازنگری این ارقام از جمله کاهش یا حذف آنها اقدامی در جهت بهبود مدیریت بخش عمومی و همچنین کاهش کسری بودجه دولت است.

جدول ۴. اعتبارات موردی و موقت ردیف‌های متفرقه در بودجه ۱۳۹۲

ردیف	عنوان	میلیارد تومان
۱	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور - زمینه‌سازی جهت تحرک بخشیدن به اقتصاد مناطق کمتر توسعه‌یافته و حاشیه‌ای و تقویت پیوند با اقتصاد ملی - توازن منطقه‌ای (زیرساخت‌ها)	۱۵۹
۲	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور - زمینه‌سازی جهت تحرک بخشیدن به اقتصاد مناطق کمتر توسعه‌یافته و حاشیه‌ای و تقویت پیوند با اقتصاد ملی - توازن منطقه‌ای (کمک‌های فنی و اعتباری) - توزیع به صورت استانی	۱۰۳
۳	هزینه‌های ضروری استانداران - توزیع استانی و خارج از شمول	۵۰
۴	اعتبارات موضوع حمایت از ۱۵ دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی برتر - موضوع جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه کشور (شامل دانشگاه‌های علوم و بهداشت)	۲۹
۵	کاشت حلزون کیش - موضوع بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه	۶۶
۶	اعتبارات موضوع اجرای منشور توسعه فرهنگی قرآنی	۷۵
۷	اعتبارات اجرای طرح بازرسی کالا و خدمات	۵۷
۸	قرارگاه خاتم‌الانبیاء، کوثر - کمک به احداث و تکمیل و تجهیز مساجد و حسینیه‌ها و اماکن عام‌المنفعه در مناطق محروم مشروط به تأمین همین مبلغ	۱۹
۹	کمک به توسعه ورزش همگانی، ورزش قهرمانی و توسعه زیرساخت‌های ورزشی در بخش‌های دولتی و غیردولتی و خصوصی	۱۷۴
۱۰	کمک به هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و ضروری	۱۵۰
۱۱	اعتبارات امور آموزشی و پژوهشی موضوع بند «ه» ماده (۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه	۱۲۷

ردیف	عنوان	میلیارد تومان
۱۲	کمک به طرح‌های تأسیسات فاضلاب شهری اولویت‌دار با مشارکت بخش خصوصی	۵۶
۱۳	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - طرح‌های کلان ملی پژوهش و فناوری	۲۰
۱۴	مستندسازی جریان وجوه و کالا	۲۴
۱۵	کمک به افزایش سرمایه دولت در صندوق سرمایه‌گذاری طرح‌های حرم‌های مطهر	۵۰
۱۶	خرید راهبردی خدمات درمانی موضوع بند «ح» ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه	۱۷۵
۱۷	کمک به اجرای طرح‌های مشارکت با بخش خصوصی موضوع بند «۹۰» ماده واحده	۱۹۰
۱۸	حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش‌های صنعت و کشاورزی	۱۶۰
۱۹	نهاد ریاست جمهوری - توسعه سواحل مکران و تقویت نیروی دریایی	۱۲۰
۲۰	نهاد ریاست جمهوری - توسعه سیستان و بلوچستان	۱۵۰
۲۱	کمک به اجرای سیاست‌های جمعیتی کشور	۱۵۰۰
۲۲	کمک‌های فنی و اعتباری توسعه صادرات صنایع دستی	۴۰
۲۳	سازمان فضایی ایران - اعزام انسان به فضا	۱۴۵
	جمع	۳,۶۳۹

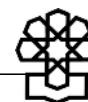
۲-۱-۲. بازنگری پرداخت مطالبات دولت از محل واگذاری سهام و اموال دولتی در جدول ۵، ارزش واگذاری سهام دولتی طی سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۵ دی‌ماه ۱۳۹۱ آمده است. دولت در این سال‌ها حدود ۱۱۰ هزار میلیارد تومان سهام واگذار کرده که ۴۰ درصد آن یعنی رقمی در حدود ۴۴ هزار میلیارد تومان بابت رد دیون دولت بوده است.

#### جدول ۵. ارزش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی توسط سازمان خصوصی‌سازی

(میلیارد ریال)

واگذاری به	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱ (۱۵ دی‌ماه)	جمع کل	سهام (درصد)
فروش سهام به اشخاص غیردولتی (کلیه واگذاری‌ها به غیر از رد دیون و سهام عدالت)	۳,۶۵۵	۴۵,۰۱۸	۴۱,۰۱۶	۱۱۹,۹۲۲	۵۵,۴۳۶	۴۲,۰۴۲	۴,۱۸۵	۳۱۱,۲۷۴	۲۹
بابت رد دیون	-	۲۷,۴۸۲	۳۱,۲۴۰	۵۹,۱۴۰	۰	۱۹۰,۶۰۴	۱۲۹,۰۶۸	۴۳۷,۵۳۴	۴۰
طرح سهام عدالت	۲۱,۷۳۵	۱۷۷,۴۳۷	۰	۱۴۲,۹۳۶	۰	۰	۰	۳۴۲,۱۰۸	۳۱
جمع کل	۲۵,۳۹۰	۲۴۹,۹۳۷	۷۲,۲۵۶	۳۲۱,۹۹۸	۵۵,۴۳۶	۲۳۲,۶۴۶	۱۳۳,۲۵۳	۱,۰۹۰,۹۱۶	۱۰۰

این موضوع در سال‌های اخیر روند پرشتاب‌تری به خود گرفته به گونه‌ای که در بودجه سال ۱۳۹۲ ارقام بسیار کلانی (حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان) برای واگذاری سهام، اموال، طرح‌ها و انواع دارایی‌های دولت در نظر گرفته شده است. نکته حائز اهمیت در این مورد اینکه با وجودی که



سالانه هزاران میلیارد تومان از طریق واگذاری سهام و دارایی‌های دولت بابت رد دیون پرداخت می‌شود اولاً هیچ برآوردی از میزان بدهی‌های دولت وجود ندارد و ثانیاً مکانیسم ایجاد بدهی دولت مشخص نیست که بتوان این موضوع را مدیریت کرد.

#### ۳-۱-۲. بازنگری سرمایه‌گذاری دولت در شرکت‌های دولتی

پیوست شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور شامل حدود ۵۰۰ شرکت دولتی است که همه‌ساله این شرکت‌ها ارقام بسیار قابل توجهی را (بعضاً تا بیش از ۳ برابر کل اعتبارات عمرانی دولت) صرف هزینه‌های سرمایه‌ای خود می‌کنند. با وجود اندازه بسیار بزرگ این ارقام، مجلس شورای اسلامی در زمان بررسی و تصویب بودجه، زمانی را به بررسی ماهیت و نتیجه این سرمایه‌گذاری‌ها اختصاص نمی‌دهد. هزینه‌های سرمایه‌ای این شرکت‌ها در سال ۱۳۹۲ به مبلغ حدود ۱۰۸ هزار میلیارد تومان است. از این سرمایه‌گذاری حدود ۸ درصد آن یا ۸,۵۰۰ هزار میلیارد تومان آن از طریق دولت و بودجه عمومی تأمین شده و مابقی از طریق منابع داخلی شرکت‌ها و تسهیلات بانکی و وام‌های خارجی تأمین مالی می‌شود که هر دو نیازمند بررسی دقیق هستند. با توجه به شرایط خاص کنونی سرمایه‌گذاری دولت در شرکت‌های دولتی محل تردید است (ممکن است برخی شرکت‌های دولتی بتوانند از سایر روش‌های تأمین مالی استفاده کنند و دولت بخشی از سرمایه‌گذاری ۸,۵۰۰ میلیارد تومانی خود را صرف کنترل کسری بودجه سازد). علاوه بر این حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از سرمایه‌گذاری‌ها که از محل منابع داخلی شرکت‌ها، تسهیلات بانکی و وام‌های خارجی است در شرایط کنونی اولویت این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها نیازمند بررسی دقیق است.

#### ۴-۱-۲. استفاده از مازاد درآمدهای نفتی برای تأمین کسری بودجه

از سال ۱۳۹۰ ابتکار جدیدی در بودجه‌ریزی ایران بروز کرد که برای مازاد احتمالی درآمدهای نفتی نیز مصارفی تعیین می‌شد. مصارف این درآمد در بودجه آنقدر کلی نوشته می‌شود که امکان هرگونه نظارت را سلب می‌کند. این سنت سیئه در سال‌های بعد نیز ادامه یافت. در سال شروع این ایده در سال ۱۳۹۰ حدود ۱۰ میلیارد دلار از رقم پیش‌بینی شده پرداخت شد که به دلیل عدم درج در جداول بودجه و نامشخص بودن برنامه‌های مورد نظر، مخارج انجام شده از این محل با ابهامات زیادی همراه شده و مورد رسیدگی دیوان محاسبات نیز قرار گرفت. به طور مثال در یکی از گزارش‌های دیوان محاسبات مشخص گردید بخشی از بودجه‌ای که برای بهداشت و درمان تعیین شده بود صرف پرداخت‌های اضافی به کارکنان دولت شده است. اگرچه در سال ۱۳۹۱ به دلیل کاهش یکباره درآمدهای نفتی عملاً مازادی برای درآمدهای نفتی به دست نیامد که بتواند مخارجی را تأمین کند ولی ظاهراً برخی دستگاه‌های دولتی به پشتوانه همین حکم تعهداتی ایجاد کردند.

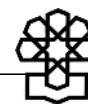
در بودجه سال جاری مقرر شده است که در صورت تحقق مازاد درآمدهای نفتی ۵/۵ میلیارد دلار صرف تقویت بنیه دفاعی، مدیریت و اجرای طرح‌های تحقیقاتی کلان ملی، ارتباط دانشگاه و صنعت شود. همانطور که گفته شد این شیوه مغایر با اصول بودجه‌ریزی است و باید به سقف بودجه اضافه شود و در شرایط کنونی برای کنترل کسری بودجه از آن استفاده شود.

جدول ۶. موارد مصرف مازاد درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲

سال	موارد مصرف	میلیارد دلار
۱۳۹۲	تقویت بنیه دفاعی، صنایع دفاعی و مدیریت و اجرای طرح‌های تحقیقاتی کلان ملی، ارتباط دانشگاه و صنعت	۵/۵
۱۳۹۱	تقویت بنیه دفاعی، صنایع دفاعی و کمک به آشیانه نیروی هوایی ارتش، جهت خرید هواپیما، بالگرد تأمین قیر پروژه‌های عمرانی، شرکت‌های گاز بابت گازرسانی به شهرها و روستاها، جبران هزینه‌های تولید، انتقال، پالایش و شبکه توزیع و بازپرداخت اوراق مشارکت و تسهیلات، صندوق شکوفایی و نوآوری	۵/۷۵۰
۱۳۹۰	تقویت بنیه دفاعی، سلامت، کمک به آشیانه نیروی هوایی ارتش، جهت خرید هواپیما و بالگرد، بازسازی عتبات، مهار آب‌های مرزی و گردوغبار و بازپرداخت اوراق مشارکت و تسهیلات، صندوق شکوفایی و نوآوری و...	۱۱/۶

#### ۵-۱-۲. یکپارچه‌سازی درآمدهای عمومی

برخی از درآمدهای عمومی به خزانه دولت واریز نمی‌شوند و دستگاه اجرایی آن را مصرف می‌کند. اصول قانون اساسی و اصول بودجه‌ریزی حکم می‌کند که این همه درآمدها به خزانه واریز شود و هر دستگاه مطابق با برنامه تعیین شده منابع مورد نیاز خود را برداشت کند. به علل کُندی نظام تخصیص و سایر مشکلاتی که دستگاه‌های نظارتی به وجود می‌آورند برخی از دستگاه از خزانه کشور مستقل شدند. برخی از دستگاه‌های اجرایی که درآمدهای آنها به‌طور کامل یا بخش مهمی از آنها به خزانه واریز نمی‌شود عبارتند از: سازمان بنادر و دریانوردی (با بودجه‌ای برابر با ۱,۲۰۰ میلیارد تومان)، مناطق آزاد کشور (با بودجه‌ای برابر با ۹۲۰ میلیارد تومان)، سازمان توسعه و نوسازی معادن ایران (ایمیدور با بودجه بیش از ۲,۵۰۰ میلیارد تومان). پیشنهاد می‌شود دولت کمیته‌ای را مأمور شناسایی درآمدهایی سازد که در حال حاضر به خزانه واریز نمی‌شود. در سال گذشته به علت مشکلات مالی دولت چند منبع مهم شناسایی گردید که میزان بودجه آنها جالب توجه است. سود سهام شرکت‌هایی که دولت سهامدار آنها می‌باشد، اما دولتی محسوب نمی‌شوند (زیرا سهام دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است) به ۵۰۰ میلیارد تومان می‌رسد که در سال‌های گذشته این شرکت‌ها مبلغ فوق را صرف سرمایه‌گذاری مجدد می‌کردند. منبع دیگر مبالغ وجوه اداره شده نزد بانک‌هاست. دولت سالیانه مبالغی را به بانک‌ها می‌دهد تا به مواردی که خود تعیین می‌کند وام دهند. احتمال دارد میزان وامی که بانک‌ها می‌دهند کمتر از مبالغی باشد که دولت در اختیار آنها



قرار می‌دهد. در سال ۱۳۹۰ بررسی‌های دیوان محاسبات مشخص کرد این تفاوت به ۸۰۰ میلیارد تومان می‌رسد. خوشبختانه این رقم در سال ۱۳۹۱ کاهش و به ۲۰۰ میلیارد رسید.

## ۲-۲. بهبود محیط کسب‌وکار و مدیریت بخش عمومی

بهبود محیط کسب‌وکار در میان سیاستگذاران ایران به‌عنوان یک راهبرد اساسی برای اصلاح عملکرد اقتصادی پذیرفته شده است. موفقیت در اجرای این راهبرد نیازمند درک صحیح از ابعاد این مسئله و چگونگی تحول در آن است. بهبود محیط کسب‌وکار بخشی از برنامه گسترده اصلاح مدیریت بخش عمومی است. در واقع یکی از بازتاب‌های کیفیت مدیریت بخش عمومی ایجاد موانع بر سر راه فعالیت‌های اقتصادی است. اگر مراحل انجام امور اداری کند و پرهزینه باشد فعالیت‌های اقتصادی را مشکل ساخته و هزینه‌های بالاسری بخش‌های مولد را افزایش می‌دهد. زمانی که مراحل امور اداری پیچیده و پرهزینه باشد نه تنها مراجعه‌کنندگان از جمله فعالین بخش‌های اقتصادی مجبور به تحمل هزینه‌های مختلف می‌باشند، بلکه هزینه‌های عمومی نیز افزایش می‌یابد. به‌طور مثال هنگامی که زمان و مراحل اخذ مجوز برق از وزارت نیرو دو برابر کشورهای مشابه است به معنای آن خواهد بود که هزینه‌های آن برای بخش خصوصی و عمومی بالاتر است چراکه افزایش مراحل و زمان به معنای هزینه اداری بیشتر در دولت است.

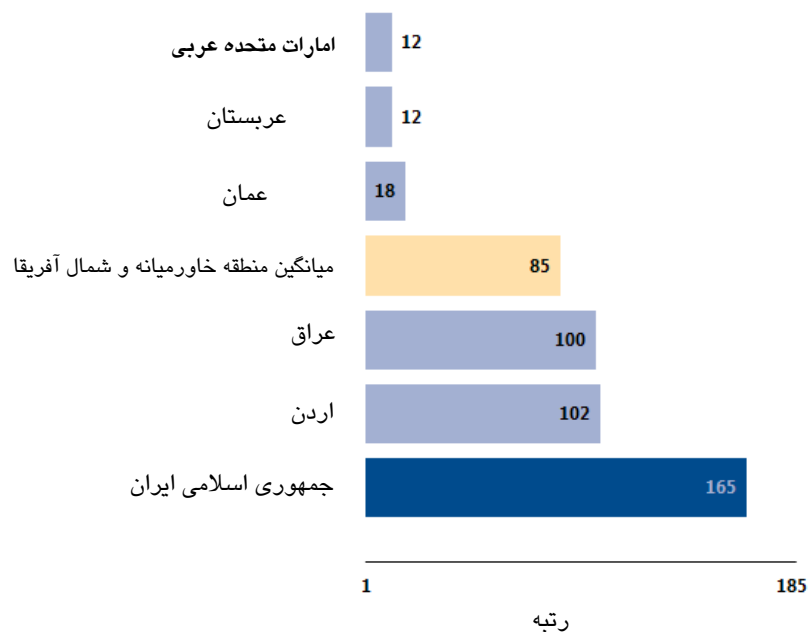
ارتباط میان مدیریت بخش عمومی و محیط کسب‌وکار را در یکی از شاخص‌های سنجش محیط کسب‌وکار می‌توان نشان داد. سرعت، مراحل و هزینه انتقال سند ملکی در اداره ثبت اسناد و املاک کشور یکی از شاخص‌های سنجش محیط کسب‌وکار است. جدول ۷ رتبه سهولت کسب‌وکار ایران در میان کشورهای مختلف را نشان می‌دهد.

جدول ۷. رتبه سهولت کسب‌وکار ایران در میان ۱۸۵ کشور

مراحل کسب‌وکار	۲۰۱۲	۲۰۱۳
رتبه ایران (کل)	۱۴۴	۱۴۵
سهولت ثبت شرکت	۵۰	۸۷
صدور مجوزهای ساخت‌وساز	۱۶۶	۱۶۶
انشعاب برق	۱۶۴	۱۶۳
ثبت دارایی	۱۶۵	۱۶۵
اخذ اعتبار	۹۷	۸۳
حمایت از سرمایه‌گذاران	۱۶۷	۱۵۰
پرداخت مالیات	۱۲۵	۱۲۹
تجارت برون‌مرزی	۱۳۹	۱۴۳
اجرای قراردادها در دادگاه‌ها	۵۴	۵۳
ورشکستگی و مراحل تسویه	۱۲۷	۱۲۶

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در میان ۱۸۵ کشور رتبه ایران در شاخص ثبت دارایی ۱۶۵ است. انجام ثبت دارایی در ایران ۹ مرحله دارد و براساس مقررات رسمی، انجام امور اداری آن ۳۶ روز زمان نیاز دارد و هزینه آن ۱۰/۵ درصد ارزش دارایی است. وضعیت ایران نسبت به سایر کشورهای منطقه در نمودار زیر آمده است.

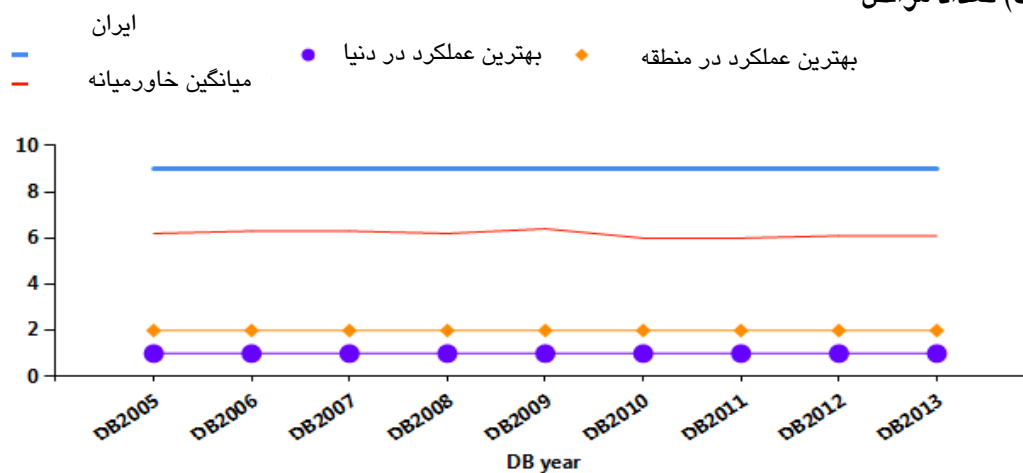
#### نمودار ۲. رتبه ایران در کشورهای منطقه



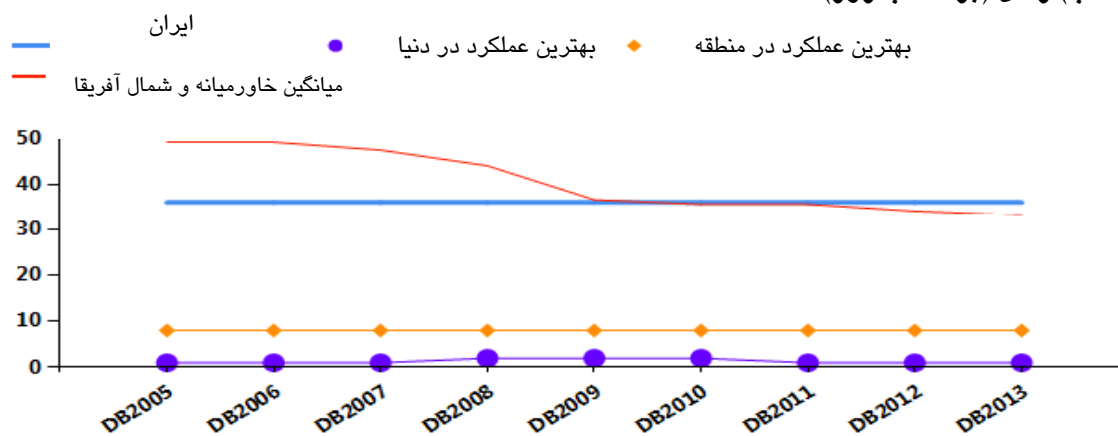


نمودار ۳. جمهوری اسلامی ایران و رقبای منطقه‌ای در چه رتبه‌ای قرار دارند؟

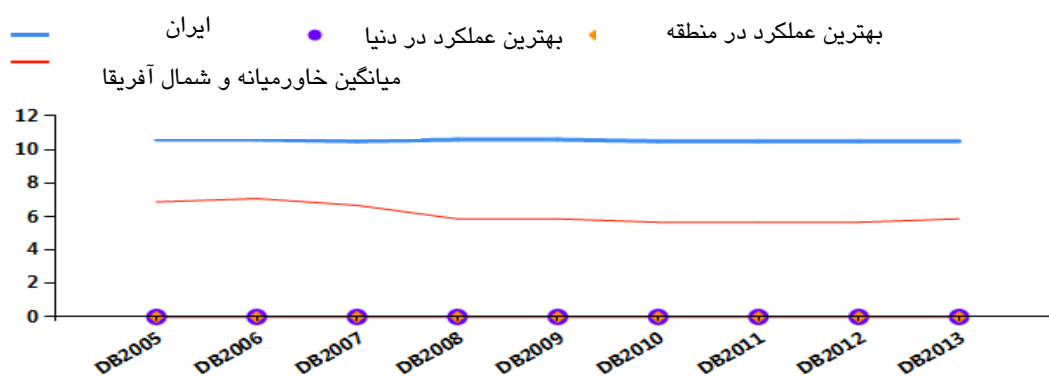
الف) تعداد مراحل



ب) زمان (بر حسب روز)



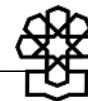
ج) هزینه (درصدی از ارزش ملک)<sup>۱</sup>



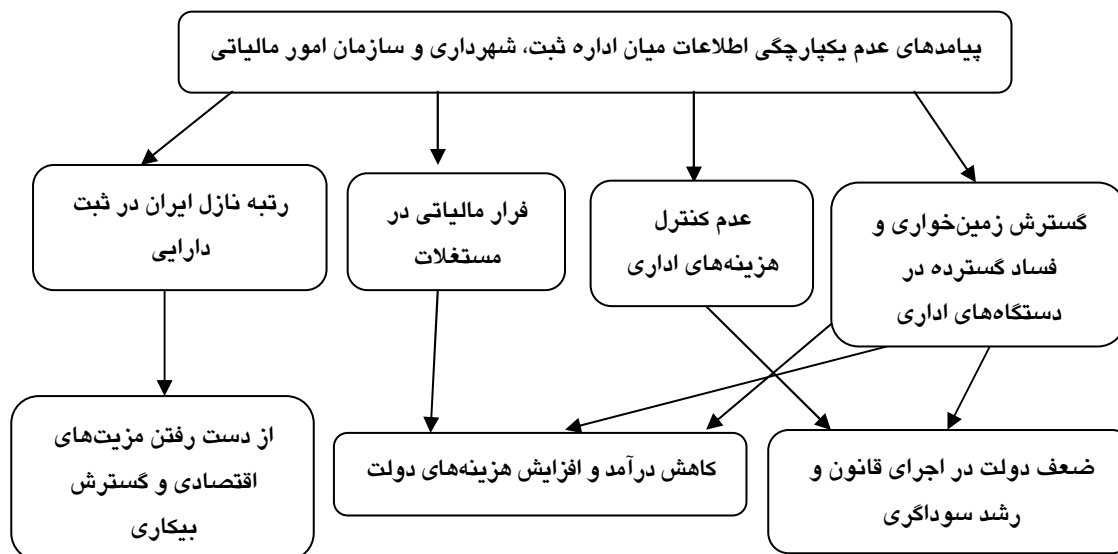
۱. توضیح: کمترین هزینه برای طی فرآیندهای ثبت مالکیت در بهترین عملکردهای منطقه و جهان معادل صفر است.

به‌راستی چرا وضعیت کشور ما در این‌گونه امور تا این اندازه بد است؟ انجام ثبت دارایی نیازمند رجوع به چند نهاد و دستگاه اجرایی است: اداره ثبت، شهرداری، سازمان امور مالیاتی، تأمین اجتماعی و بانک. علت کثرت مراحل و زمان زیاد به ساختار ارتباطی میان این دستگاه‌ها بر می‌گردد. نظام‌های اطلاعات رایانه‌ای میان این دستگاه‌ها یکپارچه نشده است، هر یک از این دستگاه‌ها دارای نظام متفاوت شناسایی اسناد بوده و فاقد ارتباط با یکدیگر می‌باشند. یکپارچه‌سازی اطلاعاتی نیازمند یکپارچه بودن اسناد در همه سازمان‌هاست. به‌طور مثال همانطور که یک ایرانی کد واحد ملی دارد هر قطعه زمین نیز باید کد واحد داشته باشد که همه سازمان‌ها اطلاعات مربوط به آن را بر روی آن کد انتقال دهند، اما از آنجا که این امر هنوز به‌طور کامل در ایران رخ نداده است سازمان‌هایی مانند شهرداری، اداره ثبت و سازمان امور مالیاتی فاقد ارتباط رایانه‌ای هستند. از همین رو هر فرد برای انتقال سند مجبور به مراجعه مستقیم و زمانبر میان دستگاه‌های فوق است.

این مسئله نه تنها برای مردم از جمله صاحبان کسب‌وکار مشکل‌ساز شده است، بلکه بر بودجه دولت نیز آسیب زده است. اگر دولت به اطلاعات املاک به‌طور کامل دسترسی داشت، مالیات مستغلات افزایش می‌یافت. شاید باور کردنی نباشد که سازمان امور مالیاتی به‌طور سازمان یافته هیچ اطلاعی در مورد تغییراتی که بر روی یک ملک داده می‌شود در دست ندارد. اطلاعات شهرداری‌ها در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار نمی‌گیرد و تنها اگر فرد به سازمان مالیاتی برای تسویه حساب مراجعه کند مأمور مالیاتی از تغییرات کاربری آگاه می‌شود. اگر اطلاعات ملکی یکپارچه شود دولت می‌تواند ساختمان‌های دولتی را شناسایی کرده و استانداردهای مشخصی برای فضای اداری طراحی کند. وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی بدون یک سازوکار نظارتی خاص ساختمان و زمین خرید و هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهند. هزینه خرید و نگهداری ساختمان‌های دولتی یکی از هزینه‌های عمده دولت است که اطلاعاتی از آن در دست نیست. طولانی بودن اجرای احکام نیز یکی دیگر از پیامدهای فقدان تمرکز اطلاعات ملکی است. زمانی که فردی محکوم به پرداخت وجهی می‌شود و ادعای استیصال می‌کند راه ساده‌ای برای رد یا قبول آن ندارد. اگر اطلاعات ملکی متمرکز بود به‌راحتی دادگاه‌ها می‌توانستند صحت ادعا را بررسی کرده و در صورت کذب با حراج دارایی فرد، بدهی را به طلبکار می‌پرداختند. این ضعف اطلاعاتی موجب فساد در سازمان‌های مختلف از جمله شهرداری، اداره ثبت، مالیات و دادگاه می‌شود.



#### نمودار ۴. پیامدهای عدم یکپارچگی اطلاعات میان دستگاه‌های ذیربط



#### ۲-۳. سیاست‌پذیری اقتصاد ایران

در هر اقتصادی میان آنچه سیاستمدار اراده می‌کند و آنچه در عمل رخ می‌دهد فاصله وجود دارد. این فاصله بستگی به مجموعه‌ای از شرایط از جمله کیفیت مدیریت بخش عمومی دارد. به کمک چند مثال می‌توان مفهوم سیاست‌پذیری و تأثیر کیفیت مدیریت بخش عمومی را بر آن توضیح داد. موفقیت دولت در اجرای هدفمندی یارانه بستگی به نظام آمار و اطلاعات کشور در شناسایی گروه‌های مختلف درآمدی دارد. در صورتی‌که دولت نتواند گروه‌های کم‌درآمد را شناسایی کند یارانه نمی‌تواند به گروه‌های هدف برسد. به‌عنوان مثالی دیگر فرض کنید دولت می‌خواهد با تکیه بر درآمدهای مالیاتی بودجه خود را از نفت مستقل سازد. موفقیت در این سیاست بستگی به قدرت نظام اداری در شناسایی درآمد و ثروت اشخاص و همچنین ظرفیت‌های درون دستگاه مالیاتی دارد. به‌عبارت دیگر تحقق اهداف دولت در زمینه قطع وابستگی به نفت، بهبود توزیع درآمد، مبارزه با سوداگری و... بستگی به ظرفیت‌های نظام مالیاتی کشور دارد.

نظام اداری کُند بر اثربخشی دولت ضربه می‌زند. راهبری دستگاهی را در نظر بگیرید که دو برابر دستگاه دیگر قطعه دارد و اصطکاک میان هر قطعه دو برابر است. اگر مراحل و زمان مورد نیاز انجام امور اداری دو برابر باشد به مانند همان دستگاهی است که دو برابر قطعه و دو برابر اصطکاک دارد و هدایت آن نیز بسیار سخت‌تر خواهد بود. در این صورت مدیر ارشد نمی‌تواند فرمان خود را به آسانی محقق سازد زیرا دستورهای او باید از مراحل متعدد بگذرد.

میزان سیاست‌پذیری را می‌توان با شاخص اثربخشی دولت اندازه‌گیری نمود که توسط نهادهای بین‌المللی در جهان پایش می‌شود. در جدول زیر رتبه درصدی ایران در اثربخشی دولت آمده است. این اعداد نشان‌دهنده درصد کشورهایی است که اثربخشی آنها کمتر از دولت ایران است. به‌طور مثال ۳۸ درصد دولت‌ها در سال ۲۰۱۰ کمتر از دولت ایران اثربخش بوده‌اند.

جدول ۸. میزان اثربخشی دولت ایران (رتبه درصدی)

سال	۱۹۹۶	۱۹۹۸	۲۰۰۰	۲۰۰۲	۲۰۰۴	۲۰۰۶	۲۰۰۸	۲۰۱۰
میزان اثربخشی دولت	۳۲	۳۵	۳۸	۳۴	۴۰	۳۳	۳۲	۳۸

Source: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp)

اثربخشی اندک دولت ناشی از ضعف دولت در کلیه امور محوله می‌باشد، ضعف در اثربخشی به معنای ضعف در تشخیص منابع مالیاتی، ضعف در برخورد با کالای قاچاق، ضعف در مهار سوداگری و در یک کلام ضعف در حاکمیت قانون است. اصلاح مدیریت بخش عمومی برای سیاست‌پذیری بیشتر اقتصاد ایران ضروری است. ارتقای ظرفیت مدیریت بخش عمومی به موفقیت بیشتر در سیاست‌های پولی، مالی، بازرگانی و صنعتی منجر می‌شود.

#### ۲-۴. اصلاح مدیریت بخش عمومی منبع رشد اقتصادی

کاهش بیکاری و تورم نیازمند رشد اقتصادی است. براساس برآوردهای مختلف به ازای هر یک درصد رشد اقتصادی ۸۰ تا ۱۰۰ هزار شغل به‌وجود می‌آید. رشد اقتصادی به سرمایه‌گذاری ارزی و ریالی نیاز دارد که در شرایط کنونی با محدودیت‌های جدی در تأمین ارز و ریال برای سرمایه‌گذاری روبرو هستیم. تحریم‌ها، دسترسی اقتصاد ایران را به ارز و مطالبات معوق در نظام بانکی، دسترسی به تسهیلات بانکی را محدود ساخته است. رشد اقتصادی می‌تواند علاوه بر سرمایه‌گذاری ارزی و ریالی از منبع دیگری تأمین شود. رشد اقتصادی می‌تواند ناشی از افزایش بهره‌وری عوامل تولید باشد. مدل‌های مختلف رشد اقتصادی نشان می‌دهند که حداکثر ۵۰ درصد از رشد اقتصادی یک کشور را می‌توان به افزایش عوامل تولید و سرمایه‌گذاری بیشتر نسبت داد و مابقی آن به افزایش بهره‌وری مربوط می‌شود. کیفیت نظام اداری یکی از عوامل مؤثر بر بهره‌وری است. نظام اداری سالم و روان هزینه‌های تولید را کاهش می‌دهد و موجب افزایش عرضه کالا و خدمات می‌شود. با توجه به شرایط کنونی، منبع مهم رشد اقتصادی ارتقای کیفیت مدیریت بخش عمومی است.



### ۵-۲. پیامدهای اجتماعی مدیریت بخش عمومی

علاوه بر مشکلات اقتصادی فوق ضعف مدیریت بخش عمومی آثار سیاسی و اجتماعی جدی دارد. سردرگمی مردم در نظام اداری منشأ نارضایتی از حکومت است. جرقه انقلاب تونس را خودکشی جوانی رقم زد که برای گرفتن مجوز فعالیت یک کیوسک به شهرداری مراجعه و ناامید شده بود. ناکارآمدی نظام اداری از عوامل نارضایتی، سرخوردگی و حتی یأس و استیصال بسیاری از مردم است. اصلاح مدیریت بخش عمومی یکی از اولویت‌های سیاسی کشور است. شهروندان باید احساس کنند که در هنگام مراجعه به نظام اداری حقوق آنها رعایت می‌شود، فرد از حقوق قانونی مشخصی برخوردار است و نظام رسمی حامی آن حقوق است.

### ۳. راهبرد اصلاح مدیریت بخش عمومی

مقدمه دستیابی به راه‌حلهایی برای بهبود مدیریت بخش عمومی، درک نظام‌یافته از مشکلات است. مشکلات مدیریت بخش عمومی را می‌توان به کمک نظریه کارفرما - کارگزار (رابطه کارگزاری) دسته‌بندی کرد. در این نظریه هرگاه فردی حقوق خود را به فرد دیگری تفویض کند مشکل وفاداری کارگزار به حقوق کارفرما به وجود می‌آید. به‌طور مثال مردم امور زندگی جمعی خود را به رئیس‌جمهور تفویض می‌کنند. ممکن است رئیس‌جمهور به تعهدات خود وفادار نبوده و منافع مردم را به‌طور کامل نمایندگی نکند. رئیس‌جمهور نیز بالاجبار بسیاری از وظایف خود را به وزرا و مدیران و مدیران به کارکنان انتقال می‌دهند. نظام اداری از مجموعه‌ای از این سلسله‌مراتب روابط کارفرما با کارگزار تشکیل شده است و احتمال دارد که هر کارگزار بخشی از وظایف را انجام نداده و در وظایف محوله قصور کند.

### ۱-۳. رابطه کارگزاری در مدیریت بخش عمومی

کیفیت نظام اداری به پایبندی کارگزار به منافع کارفرما بستگی دارد. این پایبندی می‌تواند یک عادت رفتاری یا هنجار اخلاقی باشد یا آنکه کارفرما بتواند رفتار کارگزار را کنترل کند. کنترل رفتار به‌نوبه خود بستگی به اطلاعات کارفرما از رفتار کارگزار و قدرت پاداش‌دهی و مجازات دارد. از آنجا که در امور اجتماعی کارفرمایان مردم هستند یعنی تعداد زیادی کارفرما وجود دارد و آنها باید به‌طور دسته‌جمعی بر رفتار کارگزاران خود مانند رئیس‌جمهور یا شورای شهر نظارت کنند مشکل کنش جمعی به وجود می‌آید. تعداد زیادی از افراد باید به‌گونه‌ای اقدامات خود را هماهنگ کنند که از فرصت‌طلبی کارگزاران خود جلوگیری کنند. هماهنگی میان این افراد نیازمند سازمان و نهادهای اجتماعی است. افراد باید در نهادهایی مانند احزاب، انجمن‌های حرفه‌ای، انجمن‌های

مردم‌نهاد جمع شوند تا بتوانند از فرصت‌طلبی کارگزاران جلوگیری کنند. بنابراین به‌طور خلاصه پایبندی کارگزار به منافع کارفرما در امور اداری بستگی به شرایط زیر دارد:

### ۳-۱-۱. عادات رفتاری

انگیزه‌های هر فرد از جمله کارفرمایان با کارگزاران متفاوت است. کارفرما می‌خواهد کارگزار با حداقل هزینه بهترین خدمت را ارائه دهد و کارگزار می‌خواهد رفاه خود را با حقوق و داشتن کارکنان زیردست بیشتر حداکثر سازد. علیرغم این تفاوت برخی از افراد به حقوق کارفرمای خود وفادار می‌مانند و حتی بدون کنترل بیرونی براساس قراردادهای صریح یا ضمنی عمل می‌کنند. این وفاداری نیاز به هر کنترل بیرونی را از بین می‌برد، اما همه افراد وفادار و اخلاق‌مدار نیستند.

### ۳-۱-۲. نظام اطلاع‌رسانی

کارفرما در صورتی می‌تواند رفتار کارگزار را کنترل کند که به عملکرد کارگزار اشراف داشته باشد. این اطلاعات می‌تواند مربوط به عملکرد پیشین باشد و از ابتدا کارفرما از قبول کارگزار خودداری کند. در واقع کارفرما قبل از انتخاب یا انتصاب کارگزار باید به شایستگی‌های او واقف باشد. کیفیت نظام اطلاع‌رسانی دسترسی کارفرما به عملکرد کارگزار را تعیین می‌کند. نظام اطلاعاتی تنها آمارهای رسمی را دربر نمی‌گیرد، بلکه اخبار و مطالبی که در رسانه‌ها منتشر می‌شود بخش مهمی از نظام اطلاع‌رسانی را تشکیل می‌دهند.

### ۳-۱-۳. نظام پاداش و تنبیه

در صورت اطلاع کارفرما از عملکرد کارگزار، کارفرما باید بتواند متناسب با رفتار کارگزار او را پاداش یا تنبیه کند. در برخی از سطوح نظام اداری مثلاً رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس و شورای شهر کارفرمای مردم هستند و قدرت پاداش و تنبیه آنها بسیار محدود است زیرا کارفرما از تعداد زیادی از مردم تشکیل شده است و آنها باید به‌طور دسته‌جمعی به اقدامی دست زده و کارگزار را تنبیه کنند. در شرایطی که کارفرما یک شخص است، نظام حقوق و دستمزد و نظام قضایی تعیین‌کننده قدرت کارفرما برای مهار رفتار کارگزار است.

### ۳-۲. مشکل کارگزاری در مدیریت بخش عمومی

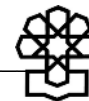
به زبان نظریه کارفرما و کارگزار در علم اقتصاد ما با چند مشکل اساسی در مدیریت امور عمومی روبرو هستیم: تضاد اهداف<sup>۱</sup>، عدم تقارن اطلاعات<sup>۲</sup>، اقدام جمعی<sup>۳</sup> کارفرمایان امور عمومی و نظارت بر کارگزار.<sup>۴</sup> برای بهبود مدیریت بخش عمومی باید تضاد اهداف میان کارفرما و کارگزار را کاهش

1. Goal Conflict

2. Asymmetric Information

3. Collective Action

4. Monitoring



داد، تقارن اطلاعات میان کارفرما و کارگزار به حداقل ممکن کاهش یابد، کارفرمایان یا همان گروه‌هایی از مردم بتوانند به اقدام جمعی دست زنند و فرصت‌طلبی‌ها را تنبیه کنند و پایبندی به منافع مردم را پاداش دهند. انجام این امور در ایران با موانعی روبرو است:

**الف) عادات رفتاری برای حل تضاد منافع کارفرما با کارگزار:** مطالعات دقیقی در مورد عادات رفتاری مردم ایران در نظام اداری صورت نگرفته است. برخی از اندیشمندان به عادات رفتاری نادرست مردم ایران در حوزه‌های مختلف اشاره می‌کنند. قضاوت در مورد نظر این اندیشمندان بحث مستقلی می‌طلبد، اما در صورت صحت نظر این نظریه برای حل تضاد منافع میان کارفرما و کارگزار باید به راهکارهای دیگری متوسل شد یا برای تغییر عادات رفتاری چاره‌ای اندیشید.

**ب) نظام اطلاع‌رسانی:** نظام اطلاع‌رسانی باید به‌گونه‌ای باشد که اطلاعات دقیق، شفاف، بهنگام و ارزان را در اختیار ذینفع قرار دهد. دسترسی به این اطلاعات با موانع زیر روبرو است:

- **استقلال رسانه‌های خبری:** انتشار عملکرد کارگزاران حکومت در ایران بستگی به تشخیص و تمایل رسانه ملی دارد. اگر این رسانه تمایل داشته باشد می‌تواند مردم را از عملکرد آنها آگاه سازد. علاوه بر رسانه ملی، کمبود و ضعف نشریات به‌ویژه نشریات تخصصی از مشکلات نظام اطلاع‌رسانی محسوب می‌شود.

- **وابستگی مراکز آماری به قوه تحت امر:** منظور از استقلال مراکز آماری از قوه تحت امر این است که مثلاً مرکز آمار ایران تحت نظارت سه قوه باشد یا آنکه نمایندگان قوه مقننه و مجریه در مرکز انفورماتیک قوه قضائیه حضور داشته و بر صحت کار او نظارت کنند. استقلال مرکز جمع‌آوری و نشر آمار و اطلاعات می‌تواند نقش مهمی در شناخت عملکرد کارگزار داشته باشد.

- **استانداردهای آماری:** تولید آمار امری بسیار تخصصی است و در ایران این تخصص از بلوغ لازم برخوردار نیست. به‌طور مثال استانداردهای حسابداری دولتی یا استانداردهای حسابداری فعالیتهای بانکی و بیمه‌ای در ایران هنوز به اجرا در نیامده است و از همین رو نظارت مجلس و مردم بر دولت و نظام بانکی به‌طور دقیق ممکن نمی‌باشد.

### ۳-۳. نظام پاداش و تنبیه

- **نظام حقوق و دستمزد:** حقوق و پاداش کارکنان باید متناسب با بهره‌وری آنان باشد. به علل مختلف نظام حقوق و دستمزد در بخش عمومی ایران از این ویژگی برخوردار نمی‌باشد.

- **نظام حقوقی حاکم بر نظام اداری:** در هر سازمان دولتی باید حقوق مراجعه‌کنندگان، وظایف کارکنان و نحوه پاسخگویی به ذینفعان به روشنی تعریف شده باشد. حقوقدانان ایران معتقدند مشکلات اساسی در زمینه حقوق شهروندان در امور اداری وجود دارد.

- **کیفیت نظام قضایی:** نظام قضایی یا هیئت‌هایی که قانون این اختیار را به آنها تفویض کرده است مرجع رسیدگی به تخلفات امور اداری است. اگر کارفرما از کارگزار خود ناراضی باشد و احساس کند که نظام اداری به‌عنوان کارگزار حقوق شهروند یا همان کارفرما را تأمین نمی‌کند باید بتواند به آسانی به حقوق خود دست یابد. همچنین قدرت برخورد مدیر با کارکنان یا هریک از رؤسای سلسله‌مراتب اداری با سطح پایین‌تر خود از ویژگی نظام قضایی متأثر است. کیفیت نامطلوب نظام قضایی مشکلات متعددی را در نظام اداری ایران به‌وجود آورده است.

- **نظارت مدنی:** عدم رأی اعتماد مجلس به یک وزیر یا رأی مردم به یک رئیس‌جمهور یک نوع نظارت مدنی است. واکنش‌های جمعی مردم از اعتراض در نشریات گرفته تا اعتصاب نوعی نظارت مدنی است. ضعف این سازوکارهای مدنی امکان فرصت‌طلبی کارگزار را تقویت می‌کند. نظارت مدنی در ایران با مشکلات بسیار روشنی روبرو است. احزاب در ایران شکل نگرفته‌اند، انجمن‌های مردم‌نهاد بسیار ضعیف هستند، مردم تجارب سازمان‌یافته و مستمر برای اقدامات دسته‌جمعی ندارند، حکومت به دیده تردید به انجمن‌ها و احزاب می‌نگرد، برخی تشکلهای صنفی از دولت مستقل نیستند. در اینچنین شرایطی نظارت‌های مدنی بر امور عمومی نمی‌تواند از کارکردهای منفی نظام اداری یا فرصت‌طلبی کارگزاران جلوگیری کند.

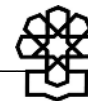
#### ۳-۴. کارگزاران اصلاح مدیریت بخش عمومی

اصلاح بخش عمومی نیازمند اقدام در سه حوزه:

- عادات رفتاری،
- نظام اطلاع‌رسانی و
- نظام پاداش و تنبیه دارد.

برای اصلاح مدیریت بخش عمومی چند رویکرد مختلف را می‌توان تصور کرد:

**الف) رویکرد بالا به پایین:** رویکردهای بالا به پایین به رویکردهای دستوری و سلسله‌مراتبی معروف هستند. در این رویکرد مدیران عالی‌رتبه سیاسی عامل اصلی تحول در مدیریت بخش عمومی است. این رویکردها واجد ویژگی‌هایی همچون سرعت تغییر بالا و نقصان‌هایی همچون ناپایداری هستند، ولی اقتدار و قدرت مورد نیاز برای پیشبرد برنامه‌ها را فراهم می‌کنند.



ب) **رویکرد پایین به بالا:** در این رویکرد با تغییر در دانش، بینش و رفتار مردم نظام اداری به صورت تدریجی و با سرعت حداقل، اما بسیار پایدار متحول می‌شود. در این حالت به تدریج فضای عمومی در اثر تجارب مختلف تغییر می‌یابد و این تغییر به تغییر رفتار در سطوح مختلف می‌انجامد. به طور مثال تمرکز بیش از اندازه امور در ایران می‌تواند همه مردم اعم از مسئولین و کارکنان پایتخت‌نشین را خسته و آنها را به تمرکززدایی و تراکم‌زدایی ترغیب کند. در این حالت حرکتی عمومی برای تمرکززدایی و تراکم‌زدایی در ایران صورت خواهد گرفت.

ج) **رویکرد درون‌زا:** در این رویکرد کارشناسان و مدیران بخش عمومی برای اصلاح مدیریت بخش عمومی اقدام می‌کنند. اموری مانند راه‌اندازی پلیس بعلاوه ۱۰ یا دفاتر خدمات پستی را می‌توان مثال‌هایی از این رویکرد دانست.

د) **رویکرد مدنی:** در این رویکرد جامعه مدنی، تشکل‌های مردمی، رسانه‌ها، احزاب، گروه‌های ذینفوذ، نظام سیاسی و امثال آن عامل تحول در نظام اداری هستند. این نیروها بهبود مدیریت بخش عمومی را به یک مطالبه روشن اجتماعی تبدیل کرده و موجب تحول در نظام رسمی شوند.

هـ) **رویکرد همه‌جانبه:** این رویکرد از تلفیق همه رویکردهای پیشین حاصل می‌شود و از رأس حکومت گرفته تا نیروهای مدنی خواستار تحول در مدیریت بخش عمومی می‌شوند.

اگر موضوع اصلاح مدیریت بخش عمومی تبدیل به مسئله‌ای عمومی شود و این تلقی پذیرفته شود که آینده کشور و بهبود وضعیت کنونی در گرو این امر است آنگاه توافقی برای اصلاح مدیریت بخش عمومی به وجود خواهد آمد و می‌توان از رویکرد همه‌جانبه استفاده نمود. در این حالت حکومت و مردم می‌توانند به عاملین اصلاح بخش عمومی تبدیل شوند. مشکل اصلی، تبدیل موضوع اصلاح مدیریت بخش عمومی به مسئله مهم کشور است. مهمترین موانع این مسئله امور زیر می‌باشد:

• گروه مهمی از اقتصاددانان ایران از پایان جنگ تحمیلی تاکنون بزرگ بودن دولت را مانع رشد اقتصادی معرفی کرده‌اند. هرچند این اندیشه با اصلاح مدیریت بخش عمومی سازگاری دارد اما تأکید بر بزرگ بودن دولت بسیاری از ویژگی‌های دولت ایران را پنهان ساخته است و یا این تصور را حاکم ساخته است که پس از کوچک‌سازی دولت همه مشکلات حل خواهد شد. متناسب‌سازی دولت تنها یک گام برای اصلاح بخش عمومی است که احتمالاً گام نخست نیز نخواهد بود. خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر نشان داد که واگذاری در فضای ناشفاف تا چه اندازه می‌تواند در عمل بد اجرا شود. مدیریت بخش عمومی و توافق بر سر آن نیازمند آن است که اقتصاددانان معتقد به کوچک‌سازی دولت، اصلاح مدیریت بخش عمومی را بپذیرند. این پذیرش با اصول فکری آنها ناسازگار خواهد بود و می‌توان به آن دست یافت.

• نیروهای سیاسی اصلاح‌طلب عمدتاً بر اصلاح ساخت‌های سیاسی کلان و نیروهای سیاسی اصولگرا بر حفظ آن تأکید دارند. هیچ‌یک از این دو جریان اصلاح مدیریت بخش عمومی را به‌عنوان پروژه اصلی خود معرفی نمی‌کند. با این وجود به‌نظر می‌رسد بتوان نظر مثبت هر دو طیف را برای اصلاح مدیریت بخش عمومی جلب نمود. مدیریت بخش عمومی ماشینی است که هر جریان سیاسی که قدرت را در دست بگیرد بر آن سوار خواهد شد و عیوب آن آینده سیاسی هر جریانی را به‌خطر می‌اندازد.

• مشکلات کنونی مدیریت بخش عمومی در رسانه‌ها به‌طور نظام‌یافته کمتر مورد بحث قرار گرفته است. طرح نظام‌مند این مشکلات در رسانه‌ها به‌ویژه رسانه ملی می‌تواند در ایجاد توافق درون حکومت و میان حکومت و مردم بسیار مؤثر باشد.

اگر اصلاح مدیریت بخش عمومی به مسئله‌ای اولویت‌دار تبدیل شود آنگاه اقدامات متعددی در حوزه‌های مختلف باید انجام گیرد که پیش‌نیاز همه آنها تولید و انتخاب نظریه‌ای بومی برای اداره امور عمومی در کشور و هدف‌گذاری آن باید تقویت قدرت سیاستگذاری دولت، تبدیل منابع و ثروت‌های ملی به سرمایه‌گذاری‌های مولد و افزایش رضایتمندی مردم باشد. در بخش دوم گزارش به برخی از ابعاد فنی آن اشاره می‌شود.

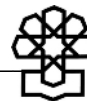
### پیشنهادها

بهبود مدیریت بخش عمومی یک رویکرد برای تحول در عملکرد اقتصادی است. رویکردی که شرط موفقیت هر سیاست اقتصادی را حداقلی از کیفیت مدیریت بخش عمومی می‌داند. این حداقل در هر بخش اقتصادی متفاوت است مثلاً در بورس کالا دولت باید بتواند از معاملات ساختگی و پنهانی جلوگیری کند در غیر این‌صورت بورس کالا آثار مخربی به‌جای خواهد گذاشت. به‌نظر می‌رسد این تقدم را اکثر اقتصاددانان قبول داشته و مورد توافق مکاتب مختلف اقتصادی باشد، به‌عبارت دیگر همه مکاتب اقتصادی حاکمیت قانون را مقدمه هر سیاست اقتصادی می‌دانند.

این رویکرد بر همه بخش‌ها می‌تواند و باید حاکم باشد و پیشنهادها متعددی از دل آن بیرون می‌آید. توصیه‌هایی در ضمن این گزارش آمد که برای تأکید مجدد فهرست‌وار بیان می‌شود:

- طراحی شاخص‌های کیفیت مدیریت بخش عمومی در سطح ملی، دستگاهی و استانی،
- انتشار گزارش‌های دقیق و رسمی درباره وضعیت اقتصادی و اجتماعی به‌منظور درک

مشترک از مسائل کشور،



- گسترش و مدیریت نقد و گفتگوی عمومی از طریق رسانه‌های مختلف به‌ویژه رسانه‌های فراگیر ملی،
- تغییر در ساختار مراکز آماری کشور و تضمین دسترسی نهادهای تصمیم‌ساز و جامعه کارشناسی به اطلاعات،
- ارتباط نهادینه بدنه قوه قضائیه با دستگاه‌های اجرایی کشور،
- ارتباط سازمان‌یافته سه قوه با نیروهای مردمی به‌ویژه تولیدکنندگان،
- ایجاد سازوکارهای لازم برای یافتن راهکارهای کنترل هزینه به‌منظور تحقق اهداف اقتصاد کلان،
- تشکیل کمیته‌ای موقت برای شناسایی درآمدهایی که به خزانه واریز نمی‌شوند،
- روان‌سازی نظام امور اداری از جمله دستگاه‌های مورد سنجش در رتبه‌بندی بین‌المللی فضای کسب‌وکار،
- اجرای اصول حاکمیت شایسته در همه بازارها به‌ویژه بازار کار، بازار پول، بازار اوراق بهادار،
- تعریف و اجرای حقوق شهروندی در نظام اداری،
- طراحی سازوکارهای لازم برای مشارکت مردم در تصمیم‌سازی، اجرا و نظارت بر سیاست‌های اقتصادی،
- آشنایی مردم با وضعیت واقعی کشور به‌ویژه بحران‌های محیط زیست،
- پرهیز مسئولین از ارائه هرگونه تصویر غیرواقعی از مسائل کشور،
- ایجاد سازوکارهای لازم برای ارتقای پاسخگویی قوه مجریه به مردم،
- تعهد دولت به اطلاع‌رسانی دقیق و بهنگام،
- مبارزه اصولی با فساد اداری در درون قوه مجریه،
- زمینه‌سازی برای ارتقای ظرفیت‌های نهادهای مدنی.

### بخش دوم - اصلاحات در بخش عمومی در نظریه و عمل

مشکل مدیریت بخش عمومی: کمبود منابع یا سازوکارهای پرهزینه؟

رضایت مردم از عملکرد دولت (قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه) همواره برای عموم مسئولان سیاسی و نظریه‌پردازان دارای اهمیت بوده است و سازوکار مشخصی برای ارزیابی آن طراحی

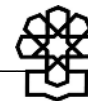
نشده است. در کشور ما از داده‌های دو نمونه مشخص می‌توان برای درک اهمیت و جدی بودن سطح رضایتمندی مردم استفاده کرد:

**اول)** گفتگوهای عمومی مردم یا نظراتی که پیرامون مسائل روزمره زندگی در برنامه‌های مختلف صداوسیما در قالب پیام‌های صوتی بیان می‌شود که تحلیل آنها بیانگر نارضایتی به نسبت شدید از عملکرد مدیریت در حوزه بخش عمومی است (از عملکرد یک دهیاری یا شهرداری در حوزه خدمات شهری گرفته تا سیاست‌های کلان دولت در حوزه‌های گوناگون).

**دوم)** تذکرات شفاهی و کتبی نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی که به‌رغم تمام ملاحظاتی که در بیان آنها رعایت می‌شود حاوی ناکارآمدی در فرآیند سیاستگذاری عمومی کشور است. در حوزه بخش عمومی، مدیران حق اتخاذ تصمیماتی را دارند که بر زندگی حال و آینده مردمان کشور تأثیرگذار است. به‌عنوان مثال در طول دو دهه اخیر، نظام آموزشی دو بار متحول شده، سند تحول در نظام آموزشی طراحی، تصویب و اجرا شده و میلیون‌ها دانش‌آموز و خانواده‌های آنها را تحت تأثیر قرار داده است. در همین دوره نظام ارائه خدمات بهداشت و درمان چند بار از سطح روستاها تا کلان‌شهرها تغییر کرده و اجرای برنامه پزشک خانواده، میلیون‌ها نفر از آحاد جامعه را (اعم از نظام بیمه‌ای، پزشکان و خانواده‌ها) تحت تأثیر قرار داده است، نظام‌های بیمه‌ای اعم از بیمه‌های درمان، بیمه روستاییان و... طراحی و اجرا شده است و ده‌ها گونه از این تصمیمات. این درحالی است که محدوده اختیارات هریک از دستگاه‌های اجرایی و مدیران ارشد در این تصمیم‌گیری‌ها، فرآیند اتخاذ تصمیم‌ها، نتیجه اجرای سیاست‌های قبلی، شاخص‌های ارزیابی سیاست‌های جدید و... برای مردم روشن نیست.

این امر موجب شده است تا در عمل تحلیل عامه مردم درباره نارسایی‌ها و مشکلات کشور با تحلیل مدیران سیاسی متفاوت باشد. از دیدگاه مدیران سیاسی عمده نارسایی‌ها و مشکلات کشور معلول کمبود بودجه و منابع است، اما از دیدگاه عامه مردم مسائل و مشکلات کشور ناشی از آن است که مدیریت بخش عمومی حوزه‌ای فاقد مرزبندی‌های شفاف و دارای سازوکارهایی پرهزینه و کم‌توان است.

این دوگانگی تحلیلی موجب شده است به‌رغم همه هدفگذاری‌ها در برنامه‌های توسعه و سخت‌گیری‌ها و تغییر مکرر قوانین و مقررات مالیاتی، سهم مردم در تأمین هزینه‌های ارائه کالا و خدمات عمومی اندک باقی بماند و دولت‌ها مجبور شوند تا با فروش سرمایه‌های ملی علاوه بر تأمین هزینه کالاها و خدمات عمومی، محدوده وظایف خود را برای کسب مقبولیت گسترش دهند.



در این بخش ضمن تعریف بخش عمومی و محدوده آن، بر مبنای چند معیار، بخش عمومی به چهار حوزه تقسیم و اصول کارکردی هر حوزه و اهم مشکلات کنونی بیان می‌شود.

### ۱. تعریف بخش عمومی و محدوده آن

بخش عمومی عرصه مدیریت اجرایی دولت و تفکیک و توزیع وظایف و فعالیت‌های آن است. در بخش عمومی، سازوکارهای اجرایی تصمیم‌های اداری دولت، استخدام، اداره اموال و معاملات و نیز مسئولیت‌های مدنی کارگزاران تابع نظام ویژه‌ای به نام نظام اداری است. از دیدگاه این نظام، محدوده بخش عمومی مشتمل است بر:

• حوزه‌های عملی قوای سه‌گانه و کلیه سازمان‌ها و مؤسسه‌های وابسته به قوای قانونگذاری، قضایی و اجرایی،

• مؤسسه‌های عمومی غیرانتفاعی یا عام‌المنفعه غیرخصوصی،

• شرکت‌های تولیدی و تجاری عمومی از جمله بانک‌ها،

• شهرداری‌ها،

• سازمان‌های وابسته به دولت،

• واحدها و نمایندگی‌های موجود در کشورهای خارجی یا نهادهای بین‌المللی،

• سازمان‌های نظام صنفی و حرفه‌ای (در محدوده‌ای که وظایف حاکمیتی برعهده دارند).

اختیارات و عملکرد نهاد رهبری و نهادهای وابسته، هم به لحاظ اشراف بر قوای سه‌گانه و هم

به لحاظ بخش مهمی از امور عمومی که عهده‌دار است نیز در بخش عمومی قرار می‌گیرد.

در این محدوده، امور و وظایف عمومی مشتمل بر اقداماتی در زمینه‌های سیاست، اقتصاد و

مدیریت است و با توجه به تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نقش عدالت‌خواهانه دولت

اقدامات راجع به تأمین اجتماعی را نیز باید بر مجموعه پیشین افزود. صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و

انتخاب‌های نهایی وظایف در هریک از زمینه‌های یاد شده با قوه مقننه است، اما در بخش

صلاحیت‌های اجرایی و مدیریت بخش عمومی، قوه مجریه می‌تواند ایفای مسئولیت‌های قانونی

خود را برحسب ماهیت امر یا وظیفه، ویژگی‌های حقوقی مربوط، سازمان تشکیلاتی و نوع عمل

اداری متناسب، به حوزه‌های مستقلی از منابع و مصارف تفکیک و با توجه به ضوابط حاکم بر

آنها به شرح زیر عملیاتی کند:

۱-۱. امور حاکمیتی و خدمات عمومی،

۱-۲. سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی،

۱-۳. تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی،

۴-۱. برنامه‌های عمرانی.

البته حوزه‌های در بخش عمومی را می‌توان به‌عنوان «حوزه مدیریت توسعه و امور مالی» اختصاص داد که به «اعمال سیاسی» دولت مربوط می‌شود که مجموعه‌ای از تصمیم‌های سیاسی است که درباره حوزه‌های چهارگانه فوق اتخاذ شود از قبیل تهیه برنامه‌های توسعه یا چگونگی تأمین منابع و موازنه حوزه‌های چهارگانه.

معیارهای تفکیک وظایف و مأموریت‌های دولت در حوزه‌های مستقل فوق عبارتند از:

- ویژگی‌های حقوقی،

- ساختار اداری و مدیریتی،

- موازین و استانداردهای فنی،

- منابع و مصارف.

اقتصاددانان معمولاً بخش عمومی (و دولت) را به‌صورت پدیده‌ای یکپارچه و همگن در نظر می‌گرفتند که نظریه اقتصادی می‌تواند رفتار آن را توضیح دهد. درحالی که عناصر و مؤلفه‌های بخش عمومی ناهمگن است و منشأ این تفاوت‌ها، ویژگی‌های حقوقی آنهاست. به‌عنوان مثال کارگزاران دولت در محدوده امور حاکمیتی باید از قواعد حقوق عمومی تبعیت کنند، اما در محدوده امور تصدی‌های عمومی در عمده موارد از قواعد حقوق خصوصی (قانون تجارت) تبعیت می‌شود. مبانی نظری دولت و مسئولیت‌های حاکمیتی و خدمات عمومی، منشأ وصول مالیات از مردم است و بدین ترتیب مصرف مالیات در حوزه تصدی‌های عمومی از دیدگاه حقوقی دارای اشکال است. نظریه منتخب برای اداره امور عمومی در کشور باید بتواند به این سؤالات پاسخ دهد:

- محدوده وظایف دولت چگونه تعیین می‌شود؟ قید محدودیت منابع چگونه بر تعیین محدوده

وظایف اثر می‌گذارد؟

- آیا می‌توان با فروش ثروت‌های ملی مانند نفت محدوده امور عمومی را برای کسب مقبولیت

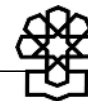
گسترش داد؟ در صورت کاهش این‌گونه منابع راه‌حل چیست؟ آیا دولت می‌تواند حقوقی را که برای

مردم تعریف کرده است، را نقض کند؟

- اگر قانون اساسی حقوقی را برای مردم در زمینه‌های مختلف مانند آموزش و پرورش،

سلامت و... تعیین کرده است به‌معنای تولید و عرضه کالاها و خدمات مربوطه توسط دولت است یا

دولت‌ها می‌توانند شیوه‌های گوناگونی را برای انجام این مأموریت‌ها انتخاب کنند؟



- آیا نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا دولت می‌توانند رأساً درباره حقوق بازنشستگان تصمیم‌گیری کنند؟ اگر اینچنین است مسئولیت مقامات صلاحیت‌دار سازمان تأمین اجتماعی یا صندوق بازنشستگی کشور درباره منابع و مصارف منابع در اختیار آنها چیست؟

- آیا می‌توان از مردم مالیات گرفت و به یک شرکت دولتی که مثلاً فولاد تولید می‌کند و به دلایلی مانند نحوه قیمتگذاری یا مدیریت نامطلوب هیئت مدیره دچار زیان شده است کمک‌زبان پرداخت کرد یا آن کمک‌زبان را از محل منابع حاصل از نفت (ثروت ملی) جبران کرد. نمونه دیگر پرداخت کمک‌زبان به شرکت دولتی است که دارای تیم‌های ورزشی است و کمک‌زبان از دولت می‌گیرد و صرف خرید بازیکن برای تیم‌های خود می‌کند.

از دیدگاه نظری، ویژگی‌های حقوقی، ساختار اداری و مدیریتی، منابع و مصارف و موازین و استانداردهای فنی جهت اجرای مأموریت‌های قانونی دولت در حوزه‌های امور حاکمیتی و خدمات عمومی، سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی، تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی و برنامه‌های عمرانی متفاوت است. ادعا آن است که با تفکیک وظایف و مأموریت‌های بخش عمومی در کشور براساس الگوی فوق می‌توان نسبت به دسته‌بندی مسائل و مشکلات حوزه‌های گوناگون اقدام کرد و با تشکیل تیم‌های کارشناسی متشکل از حقوقدانان، کارشناسان مدیریتی و اقتصادی بسته‌های سیاستی مدون و سازگاری را طراحی کرد. ذیلاً محدوده وظایف و ویژگی‌های هر یک از حوزه‌ها و اهم مسائل و مشکلات کنونی فوق بیان می‌شود:

## ۲. حوزه‌های بخش عمومی

### ۲-۱. امور حاکمیتی و خدمات عمومی

#### محدوده

- مأموریت‌های اصلی این حوزه مشتمل بر امور بازدارنده و پلیسی و عرضه کالا و خدمات عمومی است.

#### مبانی حقوقی

- امور بازدارنده تابع اصول و قواعد حقوق عمومی است، اما عرضه کالا و خدمات عمومی محصول انتخاب عمومی و قابلیت تجهیز منابع (مالیات) در فرآیند سیاسی حاکم بر کشور است.

- به لحاظ حقوقی کسب جواز قانونی از قوه مقننه برای تغییر محدوده این وظایف ضروری است.

#### منابع و مصارف

- عرضه رایگان خدمات این حوزه منشأ حقوق دولت در تعیین و وصول مالیات است.

- رعایت اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها و منع توسل به سیاست‌های کسری بودجه در این حوزه ضروری است.

## سازمان و مدیریت

- اجرای امور حاکمیتی و خدمات عمومی یا ایفای نقش نظارتی دولت بر انجام آنها مستلزم ایجاد سازمان‌ها و تشکیلات مدیریتی مستمر است.

- تفکیک خدمات عمومی براساس رجان‌های ملی و محلی و واگذاری خدمات عمومی به فرآیندهای انتخاب محلی، تقویت مبانی مشارکت مردم در حاکمیت سیاسی، افزایش تفاهم اجتماعی و گسترش منابع مالیاتی را در پی دارد.

## اهم مسائل و مشکلات کنونی

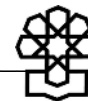
- برخی دستگاه‌های اجرایی حتی در سطح وزارتخانه هنوز قانون تأسیس یا اساسنامه‌ای که مبنای تشکیل وزارتخانه باشد، ندارد (اگرچه در قوانین و مقررات مختلف وظایف متعددی برای آنها پیش‌بینی شده است) مانند وزارت امور خارجه، وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و... در چنین فضایی محدوده عمل بخش عمومی می‌تواند شامل هر کاری باشد. علاوه بر این بیشتر وزارتخانه‌ها طی دورانی نزدیک به یک قرن شکل گرفته و وظایف آنان در قوانین و مقررات مختلف و متعدد از جمله قوانین بودجه سنواتی تعیین شده است، بارها تغییر مأموریت داده و در یکدیگر ادغام و یا از هم تفکیک شده‌اند و در نتیجه احصاء، شناخت و دسته‌بندی اهداف و وظایف آنان همیشه توأم با اشکال است.

- به‌استثنای وزارتخانه، شرکت، مؤسسه دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، سایر عناوین تشکیلاتی در قوانین و مقررات فاقد هرگونه تعریف قانونی جامع و مانع هستند مانند سازمان، مرکز، صندوق، بنگاه، بنیاد، ستاد، شرکت، شورا، دفتر، دبیرخانه و... .

- مراجع تصویب‌کننده اساسنامه نیز مانند عناوین تشکیلاتی متعددی از جمله کمیسیون‌های مجلس، هیئت وزیران، کمیسیون‌های خاص هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، شورای گسترش آموزش عالی و... .

- نتیجه سه بند فوق فقدان تعریف دقیق و موازین تشخیص صلاحیت حقوقی و اداری دستگاه‌های اجرایی در محدوده بخش عمومی و ابهام در مسئولیت پاسخگویی آنهاست که موجب بروز آشفتگی در ساختار مالی و اقتدار سیاسی - نظارتی و در نتیجه گسترده‌ی سازمان مدیریتی و تشکیلاتی دولت، ورود به عرصه‌های مدیریتی غیرشفاف و افزایش هزینه‌های کشور شده است.

- در زمینه نیروی انسانی شاغل نیز تنوع به‌کارگیری نیروی انسانی به‌صورت‌های رسمی، پیمانی، موقت، روزمزد، ساعتی، خرید خدمت و... موجب لوث شدن مسئولیت‌ها، تورم وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و در نتیجه عدم امکان تهیه بانک‌های اطلاعات پرسنلی روزآمد شده است،



به‌گونه‌ای که به‌صورت دقیق ترکیب مصارف دولت (از جمله میزان پرداخت‌های پرسنلی) چندان روشن نیست.

- در مقایسه با دگرگونی‌های بسیاری که طی دهه‌های اخیر در محدوده مأموریت‌های حاکمیتی دولت و شیوه انجام آنها در بین کشورها پدید آمده است، در کشور ما هم به لحاظ نظری و هم به لحاظ عملی در این حوزه تحولات چندانی رخ نداده است. تحولات چند دهه اخیر را در محورهای زیر می‌توان خلاصه کرد:

- در سال‌هایی که منابع حاصل از نفت به وفور در اختیار دولت‌ها بوده است، محدوده امور عمومی توسط دولت و مجلس بدون توجه به لزوم ارتباط بین میزان مالیات‌ها با محدوده وظایف دولت موسع تعریف شده است.

- در سال‌هایی که منابع حاصل از نفت کاهش یافته است، دولت و مجلس با تفسیر قانون اساسی به دنبال کاهش محدوده وظایف دولت رفته‌اند یا اخذ وجوه مختلف برای ارائه کالاها و خدمات حاکمیتی (حتی در محدوده دادگستری) را مجاز دانسته‌اند.

- به لحاظ سازمانی و مدیریتی، دولت‌ها با اتکا به منابع حاصل از نفت همواره عرضه‌گرا بوده است. بدین معنی که با ایجاد یک وظیفه یا تعریف یک مأموریت قانونی، ساختارهای اداری و مدیریت در سطح وزارتخانه‌ها، ادارات کل، شهرستان‌ها و... برای عرضه آن خدمت یا انجام آن مأموریت ایجاد شده است. ارائه کالاها و خدمات با رویکرد عرضه‌گرایی موجب گسترش تشکیلات دولت و در نتیجه افزایش هزینه‌های ارائه کالاها و خدمات عمومی شده است. این درحالی است که رویکرد بدیل با مدیریت تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی در بسیاری موارد می‌تواند از ایجاد تشکیلات جلوگیری کنند و موجب صرفه‌جویی در هزینه ارائه کالاها و خدمات عمومی شوند.

- عدم تعریف مدیریت محلی در سطح مدیریت افقی بخش عمومی، موجب تمرکزگرایی شدید و غیرضروری شده است. تفاوت میان رجحان‌های ملی و رجحان‌های عمومی و حتی گاه رجحان‌های منطقه‌ای مانع از توافق همگان بر سر اولویت‌های اجرایی و دستیابی بهینه کیفی و کمی خدمات عمومی شده است. تمرکز امور در مرکز و واگذاری فرآیند انتخاب به سازمان‌های مرکزی در عمل موجب تقویت و حتی حاکمیت رجحان‌های سازمانی و غلبه طیف کارگزاران اداری و بوروکراسی کشور شده است.

- مجموعه مسائل فوق با حاکم کردن نگاه دستگاه‌محور در تصمیم‌گیری‌های سیاستی، نوعی سیاستگذاری را بر بخش مهمی از مدیریت بخش عمومی کشور حاکم کرده است که از آن می‌توان

به «سیاستگذاری غریزی»<sup>۱</sup> یاد کرد. ویژگی این نوع سیاستگذاری نگاه خطی، غیرعلمی و غیرنظام‌مند به مسائل و مشکلات کشور و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌ها در حوزه بخش عمومی است. به‌عنوان مثال در این فضا معلوم نیست که آیا در بازنگری و تحول نظام آموزشی، داده‌های قوه قضائیه درباره دلایل و علل ارتکاب جرم توسط مجرمان و ارتباط آن با نظام آموزشی تحلیل شده است یا خیر (اگرچه قبل از آن معلوم نیست که آیا قوه قضائیه چنین مطالعاتی را انجام می‌دهد و یا داده‌های لازم را برای انجام این مطالعات در اختیار محققان و جامعه علمی و کارشناسی می‌گذارد؟!)). به‌عنوان مثالی دیگر درحالی که نگرانی‌های جدی از وضعیت تغییرات اقلیمی و آسیب‌های زیست‌محیطی در کشور (مانند خشک شدن دریاچه ارومیه، ریزگردها و...) توسط سطوح مختلف مدیریتی ابراز می‌شود و عامه مردم نیز علاوه بر تحمل هزینه‌های آن، تحولات را با نگرانی دنبال می‌کنند، گزارش‌های رسمی و متقنی که علاوه بر بیان دلایل و قصورهای احتمالی مدیریتی، راه‌حل‌های قانع‌کننده و جامعی برای مدیریت موضوع دربر داشته باشد، ارائه نمی‌شود. بدین ترتیب هر دستگاهی به‌دنبال حداکثر کردن بودجه و اختیارات خود است بدون آنکه امکان هماهنگی و اولویت‌بندی مسائل و تخصیص منابع وجود داشته باشد.

• ویژگی‌های فوق موجب شده است تا نقش دستگاه‌های فرابخشی در طول زمان تضعیف شود و حتی به تدریج بخش‌های مختلف دستگاه‌هایی مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به نمایندگان دستگاه‌های اجرایی تبدیل شوند.

## ۲-۲. سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی

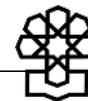
### محدوده

- مأموریت‌های بازتوزیعی متضمن برقراری بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های مستقیم و نامستقیم، عرضه خدمات اجتماعی و انواعی از تورهای ایمنی و وام‌های کوچک سرمایه‌گذاری برای خودکفایی خانوارهای فقیر است.

### مبانی حقوقی

- در ایران هم بر اساس زمینه‌های ارزشی و اعتقادی و هم طبق اصول قانون اساسی، اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی در جهت دسترسی گروه‌های محروم به نیازها معیشتی، در زمره حقوق مسلم اجتماعی است. مراقبت نسبت به تحقق نتایج مورد انتظار در مسئولیت و پاسخگویی مستقیم دولت است.

۱. گزاره‌های این نوع سیاستگذاری را می‌توان در چند عبارت خلاصه کرد: اولین راه‌حل = تنها راه‌حل یا بهترین راه‌حل، اولین دلیلی که بر آن اجماع می‌شود = مهمترین دلیل ایجاد مشکل، تخصیص منابع = حل مشکل و... .



## منابع و مصارف

- اصل حاکم بر سیاست‌های بازتوزیعی عمودی و حمایت‌های اجتماعی «تقدم درآمدها بر هزینه‌ها» است، اما در سیاست‌های بازتوزیعی افقی و بیمه‌های اجتماعی، ترکیب و گردآوری منابع (بیمه شده، کارفرما و دولت) تابعی از تعهدات هزینه‌ای در قالب نرخ‌های محاسبه حق بیمه و بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها یا تعهدات بین‌نسلی است.

## سازمان و مدیریت

- اجرای سیاست‌های بازتوزیعی بسته به گروه ابزارهای انتخاب شده می‌تواند به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز و در قالب مؤسسه‌های عمومی غیرانتفاعی یا از طریق کارگزاران مستقل به اجرا درآید.  
- در گروه ابزار حمایتی، اجرای سیاست‌ها با بهره‌گیری از شیوه‌های مدیریتی غیرمتمرکز جغرافیایی (محلی) سهل‌تر و مؤثرتر است.

## اهم مسائل و مشکلات کنونی

- عدم فراگیری قلمرو بیمه‌ای و عدم جامعیت در ارائه خدمات امور تأمین اجتماعی،  
- کارکردهای پراکنده و فعالیت‌های کمابیش ناموزون و ناهماهنگ دستگاه‌های متعدد قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی با یکدیگر،  
- نارضایتی مردم از کمیت، کیفیت و سطح کارکردهای قلمروهای مختلف بیمه‌ای، حمایتی و امدادی،  
- ضعف نظام اطلاعاتی جامع، قابل اتکا و به‌هنگام برای تصمیم‌سازی، اجرا، نظارت و ارزیابی،  
- فقدان معیارهای پذیرفته شده اقتصادی، حقوقی، اجتماعی، علمی، فنی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ای در سازماندهی فعالیت‌ها و ارائه خدمات بخش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی،  
- ناتوانی کارکردهای یارانه‌های کشور در جهت پاسخگویی به اجرای برنامه‌های کارآمد، سیاست‌های بازتوزیعی و ملاحظاتی علمی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر آن،  
- عدم پایداری مالی صندوق‌ها به دلیل برهم خوردن تعادل منابع و مصارف.

## ۳-۲. تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی

### محدوده

- اصلاح انواعی از شکست سازوکار بازار (از قبیل ممانعت از ایجاد انحصار)، اطمینان از تأمین و عرضه مستمر برخی کالاهای مهم و اساسی نظیر آب و برق یا تضمین کیفیت و صحت در عرضه برخی کالاها (مانند دارو و لوازم بهداشتی) و در سال‌های اخیر تسهیل امکان رقابت شرکت‌های بخش خصوصی با شرکت‌های رقیب در عرصه بین‌المللی جهت دستیابی به اهداف اقتصادی بلندمدت، محدوده مأموریت دولت در این حوزه است.

### مبانی حقوقی

- امور تصدی‌ها و بنگاه‌های عمومی به صورت غیرمتمرکز و در قالب مؤسسه‌های عمومی انتفاعی اجرا می‌شود و این مؤسسه‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و در حوزه حقوق خصوصی سازماندهی و مدیریت می‌شوند.

- تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و تأمین منابع مالی برای انجام هزینه‌ها در صلاحیت جمعی وزیران و پاسخگویی وزیر مسئول است.

### منابع و مصارف

- سرمایه‌های تصدی‌های دولتی و بنگاه‌های عمومی می‌تواند از محل منابع ملی باشد یا منابع متعلق به دولت. به دلیل تفاوت‌های ماهوی بین این منابع، اختیارات دولت در مدیریت هر یک از این دو نوع را متفاوت می‌کند.

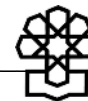
- با معیار قرار دادن سهام عمومی برای تشخیص تصدی‌های عمومی (به جای معیار شرکت دولتی) دولت قادر است با در اختیار گرفتن نسبت متغیری از سهام بنگاه‌های تولیدی و خدماتی عمومی و استفاده از سهام ممتاز، جایگاه مناسب‌تری برای اجرای مأموریت‌های عمومی خود فراهم کند.

### اهم مسائل و مشکلات کنونی

- پیدایش و گسترش بنگاه‌های عمومی در کشور مبتنی بر نظریه‌ای خاص نبوده است. به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی و طبق قانون حفاظت از صنایع، مالکیت یا مدیریت بخشی از فعالیت‌ها، مؤسسه‌ها یا سرمایه‌های خصوصی در حوزه مأموریت‌های دولت قرار گرفت. ایده تبدیل منابع حاصل از نفت به سرمایه‌های تولیدی نیز یکی از علل گسترش تصدیگری دولت و تأسیس بنگاه‌های عمومی محسوب می‌شود. این موضوعات علاوه بر آنکه محاسبه دقیق حجم سرمایه‌های عمومی و ارزیابی عملکرد مدیریت آنها را دشوار کرده است، تداخل امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی را موجب شده است.

- در حال حاضر معیار قانونی برای تشخیص شرکت‌های دولتی، مالکیت اکثریت (بیش از ۵۰ درصد) سهام آنها توسط دولت است. استفاده از این معیار به‌ویژه درباره شرکت‌های نسل دوم به بعد دارای ابهام است به‌گونه‌ای که همواره ابهام‌های جدی پیرامون حجم سهام عمومی وجود داشته باشد.

- سرمایه‌های تصدی‌های دولتی و بنگاه‌های عمومی ممکن است از محل منابع ملی یا منابع متعلق به دولت تأمین شده باشد. بین این دو نوع منبع تفاوت ماهوی وجود دارد. به‌عنوان مثال منابع در اختیار شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز با منابع در اختیار یک شرکت سهامی صنایع الکترونیک ایران یا شرکت سهامی بهینه‌سازی مصرف سوخت یا ... متفاوت است. منابع دسته اول منابع ملی



محسوب شده درحالی که منابع دسته دوم منابع تحت مالکیت دولت است، اما درحال حاضر این تفاوت‌ها در بررسی نتایج مالی و عملیاتی ملحوظ نمی‌شود. حقوق قوه مجریه در هریک از این دو با یکدیگر متفاوت است (به‌عنوان یک مثال منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی - بجز آنچه متعلق به پالایشگاه‌های خصوصی است - منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران است یا منابعی که باید به خزانه کل کشور واریز شود. رویه در چند سال اخیر متفاوت بوده است. علاوه بر این آیا مقامات صلاحیتدار شرکت ملی نفت همان تصمیماتی را درباره این‌گونه منابع می‌توانند بگیرند که مقامات مجاز شرکت سهامی صنایع الکترونیک راجع به منابع آن شرکت...؟)

- به‌رغم اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (چهل و چهارم) قانون اساسی، حجم عظیمی از سرمایه‌های عمومی از مالکیت دولت خارج و در اختیار مؤسسه‌هایی با هویت‌های گوناگون قرار گرفته است که اگرچه اغلب غیرخصوصی هستند، اما سازوکارهای مشخصی جهت پاسخگویی عملکرد آنها وجود ندارد.

#### ۲-۴. برنامه‌های عمرانی

##### محدوده

- توسعه نیافتگی و نارسایی‌های ساختاری دلیل اصلی برنامه‌ریزی‌های عمرانی است. فعالیت‌های عمرانی طیف گسترده‌ای از انتخاب و اجرای طرح‌های تولیدی و زیربنایی تا مجموعه‌هایی هماهنگ از اقدام‌های اجتماعی و فرهنگی به‌وسیله دولت را شامل می‌شود. رشد نیافتگی، وجود منابع و انتظارات اجتماعی عوامل اصلی در گستره برنامه‌ریزی‌های عمرانی است.

##### مبانی حقوقی

- از دیدگاه حقوقی مسئله اساسی تنظیم روابط قوای قانونگذاری و مجریه بر سر تهیه و اجرای مأموریت‌های این حوزه است.

##### منابع و مصارف

- از دیدگاه منابع، وجوه حاصل از تبدیل سرمایه‌های طبیعی و ملی (که مالکیت آن عمومی و نسلی است) می‌تواند در اجرای این برنامه‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

- از دیدگاه مصارف، اطمینان از حفظ سرمایه‌های ملی و وجود توان اجرایی عمده‌ترین معیار تصمیم‌گیری درباره انتخاب روش اجرای طرح‌هاست.

- اصل حاکم در تنظیم منابع و مصارف این حوزه اصل تقدم هزینه بر درآمد است. ضرورت‌های توسعه و مهمتر از آن ایجاد و حفظ تعادل‌های عمومی و کلان اقتصادی، توسل دولت به سیاست‌های کسری بودجه را توجیه و قابل اجرا می‌گرداند.

### سازمان و مدیریت

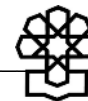
- فعالیت‌های اجرایی در حوزه‌های برنامه‌های عمرانی معمولاً فاقد استمرار است و لذا ایجاد تشکیلات و سازماندهی برای انجام مستمر وظایف عمرانی فاقد توجیه است.

### اهم مسائل و مشکلات کنونی

- به‌رغم موقعیت ممتازی که منابع حاصل از تبدیل ثروت‌های طبیعی و ملی برای سرمایه‌گذاری و تأمین رشد اقتصادی در اختیار دولت‌ها (فراتر از ظرفیت پس‌انداز جامعه) قرار می‌دهد، عملکرد برنامه‌های میان‌مدت و عمرانی در دستیابی به اهداف خود مطلوب نبوده است. برنامه‌های توسعه بیش از آنکه حاصل انتخاب و اجرای طرح‌های تولیدی و زیربنایی و مجموعه‌ای هماهنگ از اقدام‌های اجتماعی و فرهنگی به‌وسیله دولت در محدوده امکانات و منابع برای دستیابی به اهداف مشخص باشد؛ درگیر رتق‌و‌فتق مسائل اجرایی کشور یا تعیین شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور شده است. در مواردی که هدف‌گذاری‌های خاصی صورت گرفته است، سازگاری ابزارهای سیاستی و نحوه تجهیز منابع برای نیل به آن هدف مغفول واقع شده است.

- جدا از برنامه‌های توسعه، آن بخش از منابع که صرف اجرای طرح‌های زیربنایی و عمرانی می‌شود نیز به‌جای آنکه محصول انتخاب‌هایی آگاهانه بر مبنای ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و فنی باشد، نتیجه مجموعه چانه‌زنی‌های سیاسی - اجتماعی است و حاصل آن وجود هزاران طرح عمرانی ملی و استانی است، علاوه بر آنکه برآورد منابع لازم برای اتمام آنها دشوار بوده و فراتر از ظرفیت‌های کشور در چند سال آتی است، نتیجه اجرای آنها بر اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی معلوم نیست.

- عوارض عدم تکامل نظام فنی و اجرایی کشور را در این حوزه از مأموریت‌های دولت به روشنی می‌توان مشاهده کرد. به‌عنوان مثال درحالی که ساختار قوانین و مقررات مالی بر پایه حسابداری نقدی است، این ساختار با سازوکار اجرای طرح‌های عمرانی که طی آن بر حسب مراحل اجرا نیاز به ایجاد تعهداتی فراتر از سال مالی است ناسازگار است. به‌عنوان مثالی دیگر عدم پیشرفت در زمینه شرایط احراز صلاحیت عوامل اجرایی، انعقاد انواع قرارداد، نحوه برگزاری مناقصات و... علاوه بر ایجاد تأخیر در انجام امور، زمینه را برای فساد فراهم می‌کند.



### ۳. پیامدهای فقدان نظریه برای مدیریت بخش عمومی

مرور مسائل و مشکلات کنونی بیش از هر چیز بیانگر فقدان نظریه‌ای برای ساماندهی مدیریت بخش عمومی در کشور است. به برخی از عوارض نبود چنین نظریه‌ای در بخش اول گزارش و قسمت قبلی اشاره شد. به‌طور خلاصه:

- در حال حاضر بسیاری از وزارتخانه‌ها و برخی دستگاه‌های اجرایی در حوزه‌های مختلفی از مدیریت بخش عمومی عمل می‌کنند. هم وظایف حاکمیتی انجام می‌دهند، هم شرکت‌داری می‌کنند، هم مجری طرح‌های عمرانی هستند و بعضاً حتی همزمان عهده‌دار امور بازتوزیعی و تأمین اجتماعی هستند (مانند وزارت دفاع)، این موضوع باعث شده است تا در مواردی برای انجام امور حاکمیتی از منابع شرکت‌های تابعه خود استفاده‌کنند، برای پیشبرد امور شرکت‌های خود از اقتدار حاکمیتی استفاده کنند، بدون توجه به استانداردها و موازین فنی در حوزه تأمین اجتماعی، تصمیماتی را در زیرمجموعه‌های خود اتخاذ کنند که تعادل منابع و مصارف این حوزه را به هم زده است و ...

- تصویر شفاف‌تری از تعادل یا کسری منابع و مصارف حوزه‌های مختلف قابل ارائه نیست و این موضوع تدوین و ارزیابی سیاست‌ها و اقدامات را هم برای قوه مقننه و هم برای قوه مجریه دشوار کرده است.

- کارکردهای سازمانی و مدیریتی موجب تداخل، تکرار و تشابه وظایف دستگاه‌های اجرایی، لوژ مسئولیت در انجام برخی وظایف دولت، عدم امکان نوآوری‌های مدیریتی در شیوه انجام وظایف و چندگانگی نظام حقوق و دستمزد و تمرکز غیرضروری امور در مرکز شده است.

- موازین و استانداردهای فنی در حوزه‌های مختلف بخش عمومی ناکافی است و در مواردی که وجود دارد، اجرای آنها تحت تأثیر مصالح سازمانی و دخالت‌های سیاسی قرار گیرد.

نتایج وضعیت کنونی را - به‌رغم تلاش دولت‌های مختلف برای بهبود خدمات‌رسانی به مردم - در مسائلی از قبیل تضییع حقوق مردم (اعم از تولیدکننده و مصرف‌کننده، کارمند و ارباب رجوع و...)، نامطلوب بودن محیط کسب‌وکار، تداوم تورم سطح بالا، وابستگی به نفت و... می‌توان ملاحظه کرد که در قسمت اول این گزارش به آن پرداختیم. در بخش بعدی نکاتی درباره اولویت‌های اصلاحی و ترتیب و توالی امور بیان می‌شود.

### ۴. چگونگی انجام اصلاحات: راهبری و ترتیب و توالی امور

اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی تا حدود زیادی تابع تحولات و اصلاحات نهادی است، بدین معنی که تغییراتی اساسی در قواعد اداره‌کننده سازمان‌ها و افراد دست‌اندرکار ایجاد شود. تفکیک

میان «نهاد»<sup>۱</sup> و «سازمان»<sup>۲</sup> (و توجه به تعامل این دو با هم) کلید درک دشواری‌های بهبود مدیریت امور عمومی در کشورهای در حال توسعه است. سازمان‌ها را می‌توان سروسامان داد (و در آنهایی که وجود ندارند را می‌توان تأسیس کرد) ولی مادامی‌که قواعد و رویه‌ها تغییر نکنند تغییری نیز در رفتار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایجاد نخواهد شد. عکس این قضیه نیز صادق است، بدین معنی که تغییر در مقررات و قوانین نمی‌تواند نتایج ملموس چندانی به بار بیاورد مگر اینکه بلافاصله پس از آن بهبودهای سازمانی هم به جریان بیافتد.

#### ۱-۴. ملاحظات راهبردی<sup>۳</sup>

##### ۱-۱-۴. برگزیدن راهکارهای اصلاحی کلی

صرفنظر از دو وضعیت افراطی راهبرد اصلاحی «سریع و بی‌عیب و نقص» (آرمانی ولی غیرواقع‌بینانه) و راهبرد اصلاحی «آرام و پُراشتباه» (بدترین حالت ممکن)، آنچه که در عمل برای اجرای یک برنامه راهبردی اصلاحی دنبال می‌شود گزینه‌های بینابینی از یک راهبرد اصلاحی «آرام و بی‌عیب و نقص» و یک راهبرد اصلاحی «سریع و توأم با اشتباه» است. به‌عنوان یک پیش‌فرض کلی، راهبرد اصلاحی «آرام و بی‌عیب و نقص» همواره بر راهبرد دوم ارجحیت دارد، زیرا احتمال تداوم‌پذیری آن بیشتر است.

##### ۲-۱-۴. رویکرد «لاک‌پشتی - خرگوشی»<sup>۴</sup> در تحول نهادی

نکته بسیار مهم و راهبردی در اجرای اصلاحات، تشخیص صحیح این امر است که در چه حوزه‌هایی می‌توان تغییرات را با آهنگ سریع پیش برد (با اندک هزینه‌ای در قالب انحراف جزئی از مسیر بهینه بلندمدت) و در چه حوزه‌هایی لازم است تغییرات را تدریجی و با دقت و احتیاط زیاد اعمال کرد تا زیربنای نهادی مستحکمی شکل گرفته و اصلاحات تداوم‌پذیر باشد.

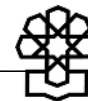
بنابراین در پاسخ به این پرسش که «سرعت بهینه» پیشبرد اصلاحات بودجه‌ای به چه میزان است، فقط می‌توان گفت سرعت اصلاحات به شرایط و موقعیت «بستگی دارد»، هرچند این پاسخ معمولاً به مذاق مقامات اجرایی چندان خوش نمی‌آید، اما این پاسخ به‌ویژه در وضعیت مبهم و پیچیده دوره گذار کنونی کاملاً صحیح است. برای درک بهتر موضوع می‌توان این امر را به پرسشی در حوزه ترافیک جاده‌ای مبنی بر اینکه «سرعت بهینه حرکت در جاده چه میزان است» ارتباط داد.

1. Institution

2. Organization

۳. این بخش با اصلاحاتی از گزارش شماره ۶۹۲۵ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «چگونگی انجام اصلاحات بودجه‌ای (راهبری و ترتیب و توالی امور)» اقتباس شده است.

4. Torto- Hare



بدون تردید پاسخ منطقی به این پرسش به وضعیت ترافیک بستگی خواهد داشت (رعایت حداکثر سرعت مجاز و تداوم حرکت با سرعتی قابل قبول).<sup>۱</sup>

#### ۳-۱-۴. بیهودگی اصلاحات بخشنامه‌ای

اقدام برای اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی بدون وجود سازوکارهای اجرایی برای اعمال نظم جدید و بدون نظارت مؤثر، نتیجه‌ای نخواهد داشت. برای اداره امور و هدایت اصلاحات و اعمال نظم جدید، وجود ظرفیت‌های سازمانی و انسانی بسیار ضروری است. برای تجهیز نیروها، تدارک امکانات، نظارت بر امور و ایجاد سازوکارهای اعمال نظم جدید، باید منابع و زمان کافی اختصاص یابد و مقامات ذیربط خود را متعهد به پیشبرد اصلاحات کنند ولی دو گرایش متفاوت در سیاستمداران وجود دارد که ایشان را به طفره رفتن از وظایفی که در این زمینه برعهده آن‌هاست سوق می‌دهد. نخست، علاقه وافری است که سیاستمداران و مقامات دولتی به اعلام «حل شدن مسئله» دارند. گرایش دیگر، عادت ذاتی مقامات اجرایی به کنترل کردن دیگران از طریق صدور بخشنامه و دستورالعمل است. شواهد بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد اگر تغییری هم بدین شیوه رخ بدهد، گذرا و موقتی خواهد بود.

#### ۴-۱-۴. اقتباس از سایر کشورها یا ابداع روش‌های بومی

موضوع مهم دیگری که در حاشیه باید به آن اشاره کرد این است که آیا امکان دارد که بتوان روش‌ها را عیناً از سایر کشورها «وارد» کرد و برای انجام اصلاحات در داخل مورد استفاده قرار داد. معمولاً به این پرسش یا پرسش‌هایی نظیر آن، پاسخ‌های آری، یا نه داده می‌شود. در مورد عبارت «بهترین روش» وضع به همین منوال است. یعنی عده‌ای تصور می‌کنند نصب این برچسب بر روی یک روش وارداتی، آن را برای همه شرایط و وضعیت‌ها مطلوب می‌سازد، اما همان‌گونه که در واردات فناوری گفته می‌شود، پاسخ صحیح به چنین پرسشی این است که: «بستگی به شرایط دارد». قواعد و مقررات رسمی و مدون را می‌توان به آسانی وارد کرد، ولی قواعد نانوشته یا ضمنی را نمی‌توان وارد کرد. بنابراین واردات یا اقتباس روش‌های سازمانی از کشورهای خارجی فقط زمانی می‌تواند یک پیشنهاد عملی باشد که این روش‌ها مدون شده باشند. این امر درخصوص حوزه‌های «فنی» مدیریت بخش عمومی مصداق دارد. اما حتی اتخاذ فنی‌ترین رویه‌ها و روش‌های

۱. «لاکپشتی - خرگوشی» شعار مقامات کنترل ترافیک بزرگراه‌های کشور ایتالیا در دهه ۱۹۶۰ برای توصیف سرعت بهینه حرکت و رفتار مطلوب رانندگان در بزرگراه‌ها بود که پیام آن را در این عبارت می‌توان خلاصه کرد، «برحسب وضعیت ترافیک، آهسته یا با سرعت برانید». برای اینکه تمثیل خود را کامل کرده باشیم این جمله را نیز اضافه می‌کنیم که بدترین شیوه برای راندن در یک جاده پرازدحام و در شرایطی که دید راننده نیز کامل نیست (مثلاً شرایط مه‌آلود) این است که به حرکت با سرعت ثابتی (چه آهسته و چه سریع) اصرار بورزیم.

اجرائی نیز مستلزم یک ارزیابی دقیق از شرایط موجود در کشور واردکننده است که نشان دهد زمینه‌های لازم برای تغییر روش یا معرفی روش‌های جدید مهیاست. اما هنگامی که نهاد مورد نظر ماهیتاً بر قواعد غیررسمی و مدون نشده استوار است، مثلاً در حوزه‌های مدیریت اجتماعی یا حاکمیت سیاسی یا نظام انگیزشی کارکنان، شالوده‌های اصلی آن باید درونزا و «ساخت داخل» باشد و در صورت الگوبرداری از کشورهای دیگر، باید الگوی وارداتی را طی مدت زمان طولانی به تدریج درونی کرد و با شرایط داخلی تطبیق داد. در چنین مواردی «فرآیند» و «سبک» به اندازه نتیجه نهایی اهمیت دارد. در واقع گاه طی کردن مسیر به اندازه رسیدن به مقصد ارزش دارد و در بسیاری از کشورها «فرآیند» همان اصلاحات است و اگر مسیر اصلاحات به درستی طی شود حتی در صورت تحقق نیافتن همه اهداف، می‌توان گفت اصلاحات موفق بوده است، زیرا تغییرات مورد نظر در رفتار و مناسبات و در طرز تفکر افراد و نهادها حاصل شده است.

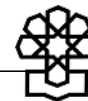
بیان این ملاحظات و نکات حاشیه‌ای به معنی فراخواندن و دعوت به بی‌عملی نیست (چه بی‌عملی هم عواقب ناگوار خود را دارد)، بلکه می‌خواهیم بر اهمیت شناسایی خطرها و مخاطرات بالقوه در اصلاحات مدیریت بخش عمومی و ضرورت به حداقل رساندن این خطرها تأکید کنیم. این خطرها را می‌توان با استفاده از سازوکارهای انعطاف‌پذیری که به صورت دوره‌ای نیز تعدیل می‌شوند و با در نظر گرفتن میزان پاسخگویی و تبعات حاکمیتی آن و همچنین با تمرکز بر ظرفیت‌سازی در تدوین راهکارهای اجرایی، به حداقل ممکن کاهش داد.

## ۲-۴. ترتیب و توالی امور

### ۱-۲-۴. انتخاب و تکمیل الگوی نظری

نگرانی از بروز تغییرات احتمالی ناخواسته و اغتشاش و گسیختگی در مدیریت امور جاری کشور همواره یکی از دلایل تن دادن به ادامه روند فعلی در مدیریت بخش عمومی کشور است. از سوی دیگر بدون داشتن الگوی نظری، مشکلات حوزه‌های مختلف و ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آنها مسائل کشور را به کلاف سردرگمی تبدیل کرده است که انتخاب نقطه عزیمت را دشوار می‌کند.

الگویی که در قسمت قبل معرفی شد قابل ارتقا است و توانایی آن را دارد که اولاً تمام حوزه‌های مختلف کارکردی مدیریت بخش عمومی را پوشش دهد، ثانیاً مسائل هر حوزه را بر اساس مسائل حقوقی، مسائل مربوط به منابع و مصارف، مسائل مربوط به امور سازمانی و مدیریتی، مسائل مربوط به استانداردها و موازین فنی و قواعد اقتصادی سازماندهی کند.



۲-۲-۴. بازنمایی سیمای مدیریت بخش عمومی بر اساس الگو  
با ایجاد هسته‌های کارآمد و کوچک تخصصی، مسائل هر حوزه می‌تواند بررسی و اولویت‌بندی  
شود. با جمع‌بندی وضعیت حوزه‌ها، اولاً سیمای واقعی مدیریت بخش عمومی پدیدار خواهد شد و  
ثانیاً برنامه‌ای برای بازآفرینی آن قابل طراحی خواهد بود.



شماره مسلسل: ۱۳۱۰۸

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اصلاح مدیریت بخش عمومی: اولویت راهبردی حل مسائل اساسی کشور  
(ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین‌کنندگان: رضا زمانی، محمد خضری، محسن فاتحی‌زاده، محمد قاسمی،

احمد میدری، مهدی مرتضوی

ناظران علمی: احمد میدری، محمد قاسمی

مقتضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۶