

اصلاح ساختار اداری و مدیریتی نخستین گام برای توسعه اقتصادی - اجتماعی پایدار است

اشاره:

اصلاح ساختار اداری و تا حد امکان کوچک‌سازی بدنه اجرایی دولت به عنوان بخشی از اصلاحات ساختاری نظام اقتصادی، اجتماعی ایران در سال‌های اخیر همواره مطرح بوده است. افزایش حجم بدنه اجرایی دولت و کاهش بهره‌وری در این بخش به خصوص بر اثر تورم نیروی انسانی و عریض و طویل شدن تشریفات اداری که دست‌وپاگیر فعالیت‌های مولد اقتصادی، اجتماعی شده، موجب گردیده تا حجم تصدی دولت بر فعالیت‌های اقتصادی به حدی افزایش یابد که مشارکت مردم و بخش خصوصی در این زمینه‌ها کم‌رنگ گردد. از سوی دیگر فقدان انگیزه بهبود کارآیی و افزایش سودآوری فعالیت‌های مختلف، به‌ویژه در حیطه اقتصاد دولتی، به زیاندهی بسیاری از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی انجامیده است.

در سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اصلاح ساختار اداری و مدیریت به‌عنوان یکی از اهداف اصلی مطرح شده و در سال جاری شاهد برداشتن نخستین گام‌ها در این زمینه با ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی و نیز معادن و فلزات با صنایع می‌باشیم.

در این مقاله سعی داریم به‌طور اجمال به بیان مزایای این ادغام‌ها بپردازیم.

شورای عالی اداری که تنظیم‌کننده این ادغام‌ها می‌باشد، در راستای وظایف و اختیارات خود که تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها است، وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها را مورد بازنگری قرار داده تا تشکیلات منسجمی را برای دولت طراحی کند و از دستگاه‌های موازی و

موافقت کرد. این ادغام‌ها در راستای تبصیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی صورت گرفته که در برنامه سوم تصریح شده است.

مجلس شورای اسلامی در راستای تحقق اهداف سومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، لایحه تنظیمی از سوی هیأت دولت در خصوص ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و نیز وزارتخانه‌های صنایع و معادن و فلزات و تشکیل وزارتخانه جدید صنایع و معادن

نیروی انسانی متخصص در دولت را باعث می‌شود و از سوی دیگر بدنه اجرایی دولت را کوچکتر می‌سازد.

صرف‌نظر از بحث نیروی انسانی در فرآیند ادغام‌ها که به زعم کارشناسان نگرانی بی‌موردی می‌باشد و کارکنان در دیگر بخش‌ها جذب خواهند شد یا با انجام تعهدات دولت از خدمت برکنار خواهند گردید، از بعد هزینه‌های اقتصادی و بازده، ادغام‌ها می‌تواند زمینه مساعدی را برای ایجاد ساختار اداری مطلوب در کشور فراهم سازد.

صرف‌نظر از آنکه تکلیف شماری از شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت بر اساس تبصره ۳۵ قانون بودجه در طرح خصوصی‌سازی مشخص شده است که چنانچه فرآیند خصوصی‌سازی از تحرک بیشتر برخوردار گردد، عملی خواهد شد. در مورد وزارتخانه‌ها نیز از پراکنده شدن فعالیت‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها جلوگیری می‌شود که این حرکتی مهم برای بهینه‌سازی فعالیت نظام اجرایی کشور است. وزارتخانه‌های ادغام شده در وهله نخست فعالیت‌های به نسبت مشابه را دنبال می‌کردند که در واقع مشابه و گاه در ادامه یکدیگر بود.

جهاد سازندگی به امور دام‌داری، جنگل و مرتع، عمران روستاها، امور شیلات و ... در حیطه اختیارات خود اشتغال داشت و وزارت کشاورزی نیز که منابع طبیعی عرضه فعالیت آن بود، فقط در بخش کشاورزی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی می‌نمود. ادغام این دو وزارتخانه و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در واقع مجموعه فعالیت اقتصادی - اجتماعی روستاها را در امور کشاورزی و دام‌پروری و عمران روستایی یکپارچه می‌سازد و از این رو تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی برای ایجاد تحول در این بخش به طور یکپارچه و

وزارتخانه می‌برد.

گفته می‌شود که با ادغام وزارتخانه‌های یاد شده، بخشی از کارکنان این وزارتخانه‌ها بیکار خواهند شد. بر اساس برخی برآوردها بیش از یکصد هزار شغل در این ادغام‌ها حذف خواهد شد. اما نگرانی در این خصوص چندان مورد ندارد. زیرا در سومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی تکلیف قضیه تا حدودی روشن است و نیروهای مازاد هر دستگاه برای فعالیت در بخش‌های مورد نیاز دیگر انتقال خواهند یافت. هرچندکه در ماده ۳ لایحه برنامه سوم توسعه کاهش ۵ درصدی شمار کارکنان دولت نسبت به آغاز برنامه پیش‌بینی شده است. در بند الف این ماده تصریح شده است: به منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود آرایه خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور (در حال حاضر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) مکلف است در نیمه اول سال ۱۳۷۹ برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را با رعایت موارد زیر تدوین و جهت تصویب به هیأت وزیران تقدیم کند.

۱- تعداد کارکنان دولت در پایان برنامه سوم از تعداد آنها در آغاز برنامه به میزان ۵ درصد کاهش یابد.

۲- شاخص‌های کیفی نیروی انسانی به ویژه نسبت کارکنان مشاغل تخصصی به تعداد کارکنان و ترکیب تحصیلی کارکنان دولت ارتقا یابد.

۳- مجموع استخدام‌های جدید در بخش‌های دولتی از ۵۰ درصد کل تعداد کارکنانی که از خدمت خارج می‌شوند، تجاوز نکند.

موارد ملحوظ شده در برنامه برای اصلاح بدنه اجرایی از یک سو فقط

مشابه بگاهد. هدف اصلی استقرار نظام کارآمد اداری و کاهش دیوانسالاری و تشریفات اداری زاید است تا دولت در حد ممکن از فعالیت‌های اقتصادی مستقیم خارج شود و این امور را به بخش غیردولتی واگذار کند و فقط به نظارت بر آنها بپردازد.

در مجموعه دستگاه‌های اجرایی اصلی دولت (وزارتخانه‌ها)، برخی فعالیت‌ها در گذشته به دو تا سه وزارتخانه مربوط می‌شد و همین امر موجب پراکندگی در انجام وظایف، سیاست‌گذاری و هدایت امور می‌گردید و در نهایت سردرگمی و پیچیدگی‌های خاصی را برای مراجعان به این دستگاه‌ها به دنبال داشت.

نمونه‌های بارز این امر، فعالیت دو وزارتخانه کشاورزی و جهاد سازندگی بود که در نهایت مجموعه فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی در سطح روستاها را در بر می‌گرفت. در همین حال بخش صنعت و معدن نیز با وجود ارتباط مستقیم کاری بین دو وزارتخانه توزیع شده بود. برای مثال در بخش سنگ‌های تزئینی و نما، نوع فعالیت معدنی زیر مجموعه وزارت معادن و فلزات بود، اما تکلیف فعالیت صنعتی (واحدهای سنگبری) می‌بایست به وزارت صنایع مراجعه می‌گردید. اما از آنجا که وزارت صنایع در این زمینه قبول مسؤلیت ننموده بود، مشکلات عدیده‌ای پیش روی فعالان این بخش بود.

دیدگاه اصلی در ادغام‌ها، از بین بردن گسستگی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جامع و توزیع وظایف و اختیارات در حوزه‌های مشابه و همگون که یکپارچه شده‌اند، می‌باشد. به نظر کارشناسان، این ادغام‌ها نخستین گام برای اصلاح امور است و دست‌کم فعالیت‌های پراکنده را زیر نظر یک

جامع را میسر می‌سازد. صرف نظر از آنکه هزینه‌های جاری بر اثر این ادغام تا حدودی کاهش می‌یابد، عمران و توسعه روستایی و بخش کشاورزی به طور متمرکز برنامه‌ریزی خواهد شد.

در همین حال پاسخگویی به تقاضاهای فعالان خصوصی این بخش‌ها از سوی یک دستگاه مسؤول بهتر انجام می‌گیرد.

البته یک مقوله اساسی در توسعه بخش کشاورزی یعنی آب هنوز در حیطه وزارت نیرو است که در حال حاضر با تشکیل شورای عالی آب و با حضور وزیر جهاد کشاورزی در این شورا می‌تواند سروسامان مناسبی پیدا کند.

ادغام وزارتخانه‌های معادن و فلزات با صنایع نیز به یافتن حلقه‌های مفقوده در توسعه بخش صنعت کمک بسزایی کند.

به عقیده کارشناسان بخش معدن فراهم آورنده مواد اولیه مورد نیاز صنایع است و تولید بسیاری از محصولات صنعتی نیازمند فعالیت در بخش معدن می‌باشد که مواد خام معدنی رایج محصولات واسطه تبدیل به عنوان ماده اولیه بخش صنعت ارایه می‌کند. با وجود ذخایر غنی معدنی کشور، سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در خصوص بهره‌برداری از معادن و تغلیظ مواد معدنی در کارخانه‌های عظیم (اعم از ذوب آهن و مجتمع‌های فولاد، مس، آلومینیوم و ...) و تولید کلان مواد واسطه‌ای مورد نیاز بخش صنعت، تشکیل وزارت صنایع و معادن به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جامع و یکپارچه این بخش کمک خواهد کرد و لذا ضمن از بین رفتن فعالیت‌های مشابه و موازی در دستگاه اجرایی، پاسخگویی

به نیازهای توسعه صنعتی کشور در فرآیند صحیح‌تری میسر خواهد شد. برخی کارشناسان با اشاره به تشکیلات منسجم برخی کشورها در خصوص صنعت و تجارت که امکان

○ سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جامعه، مقررات‌زدایی، ایجاد فضای امنیت اقتصادی، رشد و شکوفایی سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و اشتغال، از مزایای اصلاح نظام اداری و مدیریتی است.

توسعه صنایع صادراتی را برایشان فراهم آورده، عقیده دارند که در مرحله بعدی اصلاح ساختار اداری کشور، لازم است تشکیلات بخش صنعت و بازرگانی ادغام گردد.

آنها با اشاره به ضرورت توسعه صنعتی کشور با دید ایجاد و گسترش صنایع قابل رقابت در عرصه بین‌المللی و در راستای جهش صادرات غیرنفتی، ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن با وزارت بازرگانی را نیز ضروری می‌دانند. در شماری از کشورها وزارت صنایع و تجارت بین‌المللی حیطه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه صنعت با دید صادرات را به خوبی به فرارو اداره کرده‌اند و تجربه آنها نشان می‌دهد که این پیوستگی به تقویت بنیه رقابتشان در صادرات محصولات صنعتی و اتخاذ راهبردهای مناسب برای جهش صادرات در این بخش، کمک بسزایی کرده است. در هر صورت ادغام وزارتخانه‌های صنعتی و معدنی حرکتی اصولی در راستای اصلاح ساختار اداری کشور است.

کارشناسان با اشاره به اهداف برنامه سوم برای اصلاح نظام اداری و ایجاد تحولی اساسی در راستای تسریع روند رشد اقتصادی و صادرات غیرنفتی با

اولویت دادن به فعالیت بخش غیردولتی (اعم از خصوصی و تعاونی)، عقیده دارند که هنوز بخشی از فعالیت صنعتی - معدنی که در حیطه تعاونی‌ها قرار دارد، در وزارت تعاون سیاست‌گذاری و

برنامه‌ریزی می‌شود و از این رو ساختار جدید هنوز با نواقصی مواجه است، هر چند که نسبت به ساختار گذشته

مزیت‌های غیرقابل انکاری دارد.

این گروه از کارشناسان عقیده دارند که ایجاد وزارت تعاون برای حمایت از تعاونی‌ها اقدامی ضروری نبوده، بلکه این حمایت می‌بایست در قالب حمایت واقعی از بنگاه‌های اقتصادی تولیدی و به طور منطقی صورت پذیرد تا اصل رقابت و ضرورت ارتقاء کارآیی نهادهای اقتصادی - اجتماعی خدشه‌دار نگردد.

در حال حاضر بخشی از فعالیت‌های صنعتی و معدنی کشور از طریق تعاونی‌های تولیدی صورت می‌گیرد که در زیرمجموعه وزارتخانه جدید صنایع و معادن قرار ندارد و این از نقاط ضعف کنونی است که می‌بایست اصلاح گردد. البته شماری از کارشناسان وجود وزارت تعاون در شرایط کنونی برای تقویت بنیه رقابت تعاونی‌ها را ضروری می‌دانند و عقیده دارند که حمایت از این نهادهای نوپا به مشارکت مردم در امور اقتصادی کمک شایسته‌ای خواهد داشت.

در نهایت باید گفت؛ ادغام دولت در راستای ادغام‌های اخیر، نه تنها از دید اقتصادی (کاهش هزینه‌ها) بلکه از جهت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی امور تولیدی در کشور حایز اهمیت است و این ادغام‌ها می‌تواند پایه‌گذار اصلاح واقعی نظام اداری و مدیریتی کشور

در نهایت باید به این نکته اشاره کرد که اقتصاد دولتی امتحان خود را در دو دهه پس از پیروزی انقلاب اسلامی داده است و نتیجه درخشانی نیز از جهت رشد سریع اقتصادی و کاهش اتکا به درآمدهای ارزی حاصل از نفت به جا نتهاده است. بر اساس برآورد کارشناسان بین‌المللی، رشد اقتصادی ایران در سال‌های پس از پیروزی انقلاب بین ۲ تا ۴ درصد بوده است که برای کشوری با ذخایر معدنی سرشار، تنوع آب و هوایی و استعدادهای بالقوه بسیار در بخش‌های کشاورزی، صنعت

و معدن، رشدی ناچیز است. برای از بین رفتن فاصله اقتصاد ایران با اقتصادهای تازه صنعتی شده جهان در دو دهه اخیر، دستیابی به میانگین رشد اقتصادی سالانه بین ۶ تا ۸ درصد ضروری است. اصلاح ساختار اداری و مدیریتی کشور و خارج ساختن دولت از حیطه تصدی فعالیت‌های اقتصادی گامی نخست برای تحول در اقتصاد ملی و تسریع روند توسعه اقتصادی پایدار تلقی می‌شود. انتظار می‌رود این گام با اقدام‌های بعدی برای ایجاد امنیت اقتصادی و واگذاری فضای باز و مساعد برای سرمایه‌گذاری و فعالیت بخش غیردولتی، پیگیری شود تا تحقق اهداف اقتصادی - اجتماعی کشور در بلندمدت (یک برنامه بیست‌ساله تا آستانه سال ۱۴۰۰) میسر گردد.

برای جذب سرمایه‌گذاری است، با اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای مناسب در پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی کشور، بروز کند.

بازنگری در مجموعه سیاست‌ها، راهبردهای توسعه و مقررات حاکم بر تولید و تجارت بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، یافتن مقررات و موانع

○ ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی با کشاورزی و صنایع با معادن و فلزات در راستای تصمیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی صورت گرفته که در برنامه سوم تصریح شده است.

دست و پاگیر، اتخاذ شیوه‌های نو در جهت کاهش مقررات و تشریفات زاید دست و پاگیر و اصلاح آنها می‌تواند در ارتقاء بهره‌وری و توسعه بخش اصلی اقتصاد کشور «تولید» نقش کارساز داشته باشد. با واگذاری شرکت‌های دولتی قابل واگذاری به بخش غیردولتی و تسریع روند خصوصی‌سازی، می‌توان ساز و کار مناسب برای توسعه سریع بخش‌های تولیدی کشور را فراهم ساخت.

مزایای چنین اقدام‌هایی در بلندمدت و از طریق رشد تولید و صادرات غیرنفتی ملموس خواهد بود و به ارتقاء بهره‌وری، سودآوری فعالیت‌های اقتصادی، تشویق بخش مردمی اقتصاد ملی به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مولد و در نهایت بهبود قدرت رقابت اقتصاد کشور در عرصه بین‌المللی و کسب سهم بالاتر در اقتصاد و تجارت جهانی مؤثر خواهد بود.

باشد. از آنجا که وزارتخانه‌های ادغام شده در هر یک از مراکز استان‌ها تشکیلات اداری در حد اداره کل داشتند، ادغام‌های جدید موجب خواهد شد که بخشی از هزینه‌ها صرفه‌جویی گردد. البته هنوز ارزیابی کاهش هزینه‌های اداری میسر نمی‌باشد.

با این حال مزیت اصلی ادغام‌ها، ایجاد توانمندی لازم برای برنامه‌ریزی جامع توسعه فعالیت‌های کشاورزی و صنعتی است. مقرر است مقررات زدایی برای گسترش زمینه فعالیت بخش

غیردولتی در امور اقتصادی که از بحث‌های مهم در سیاست‌گذاری توسعه اقتصادی کشور است، با انجام این ادغام‌ها و نگاهی جامع به مجموعه فعالیت هر بخش به سهولت سروسامان می‌یابد.

مقررات زدایی از عوامل اصلی در توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی می‌باشد که چنانچه در قالب تشکیلات جدید بخش کشاورزی و صنعت در اسرع وقت صورت پذیرد، می‌تواند در جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، رونق تولید، رشد و شکوفایی اقتصاد ملی، ایجاد فرصت‌های شغلی جدید در کشور به ویژه در حیطه‌های مولد اقتصادی، تقویت بنیه رقابت اقتصاد ملی و رشد و جهش صادرات غیرنفتی، کارساز گردد.

انتظار می‌رود که مزایای اصلی اقتصادی ناشی از این ادغام‌ها که همانا مقررات زدایی و ایجاد فضای مساعد