

ظرفیت سازی برای کوچک سازی

« دوره بعد از انتصاب ویژه مدیران میانی »

تهیه و تنظیم :

دانشگاه علوم پزشکی همدان با همکاری معاونت توسعه مدیریت و منابع

وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی

بهار ۹۴

شناسنامه دوره :

عنوان دوره :

ظرفیت سازی برای کوچک سازی

سطح مدیریت :

میانی

هدف آموزشی :

آشنایی مدیران با مفاهیم، آثار، موانع و نتایج کوچک سازی دولت

اهداف جزئی :

انتظار می رود مدیران پس از پایان دوره:

- تعاریف و مفاهیم و تاریخچه کوچک سازی را بیان نمایند.
- آثار و پیامدها و مشکلات سازمان بعد از کوچک سازی را بیان کنند.
- دیدگاه های موجود در خصوص کوچک سازی ارائه نمایند.
- چگونگی کوچک سازی را بیان کنند.
- موانع کوچک سازی را بدانند.
- آثار مثبت کوچک سازی را بیان کنند.
- علل ناکارآمدی دولت های مداخله گرا بیان کنند.
- در خصوص توانمند سازی بخش خصوصی توضیح دهند.

سرفصل های آموزشی :

- مفاهیم و معیارهای کوچک سازی
- نقش و اندازه دولت
- توانمند سازی بخش خصوصی
- ضرورت های خصوصی و تسریع اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی
- راهبردهای کوچک سازی
- کوچک سازی و تجارب موفق

فهرست

صفحه	عنوان
۶	مقدمه
	فصل اول
۷	مفاهیم و معیارهای کوچک سازی دولت
	فصل دوم
۱۴	نقش و اندازه دولت
	فصل سوم
۲۷	توانمندسازی بخش خصوصی
	فصل چهارم
۳۲	ضرورت خصوصی سازی و تسریع اجرای سیاست های اصل ۴۴
	فصل پنجم
۳۷	راهبردهای کوچک سازی
	فصل ششم
۴۱	کوچک سازی و تجربه موفق
۴۹	منابع

❖ اهداف درس

➤ هدف کلی:

آشنایی کارکنان و مدیران با موضوع کوچک سازی دولت ها

➤ اهداف جزئی:

➤ کوچک سازی سازمانها و افزایش بهره‌وری

➤ کاهش هزینه های جاری دولت ها

➤ توانمند سازی بخش خصوصی و رشد اقتصادی

❖ سرفصل ها

➤ مفاهیم و معیارهای کوچک سازی

➤ نقش و اندازه دولت

➤ توانمند سازی بخش خصوصی

➤ ضرورت های خصوصی و تسریع اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی

➤ راهبردهای کوچک سازی

➤ کوچک سازی و تجارب موفق

❖ مقدمه

کوچک سازی سازمان یکی از مباحث ساختار سازمانی است که گاهی تحت عنوان " تعدیل نیروی کار" نیز مطرح می گردد. کوچک سازی مبحث جدیدی در سازمان نیست و از گذشته، سازمان ها به ویژه زمانی که سودآوری شان روند نزولی می یافت اقدام به کاهش نیروی کار می کردند. عمده اهداف سازمان ها از کوچک سازی کاهش هزینه ها، ارتقاء کارائی و حفظ سطح قابل قبول سودآوری برای سهامداران بوده است (اسمیت، ۲۰۰۶).

اکنون با توجه به تغییرات محتوایی و کیفی بسیار زیادی که از چند دهه اخیر در بازارهای جهانی رخ داده و حرکت به سوی جهانی شدن بازارها شروع و به موازات آن دوره تولیدمحوری در انتهای حیات خود و مشتری محوری در حال نضج گرفتن است، سازمان ها با هدف استفاده بهینه از امکانات و جلوگیری از هدر رفتن منابع با ارزش به تمهیداتی متوسل شده اند که نتیجه آن تغییر ساختار سازمانی و حرکت به سمت سازمان های کوچکتر و منعطفتر است. در سالهای اخیر توجه فزاینده ای به کوچک سازی شده و روند توسعه بنگاه های کوچک و متوسط به طور بالایی افزایش یافته است (تامبونان، ۲۰۰۵).

در تعریفی کوچک سازی به مفهوم تصمیم آگاهانه و سنجیده برای کاهش نیروهای کاری تلقی می شود که در آن عملکرد سازمانی را توسعه می دهند. برکناری موقت کارکنان، بخشی از یک برنامه بزرگتر در جهت توسعه فعالیت های سازمان به بالاترین حد می باشد (پرتر، ۱۹۹۸).

کوچک سازی در کوتاه مدت و بلند مدت بر سازمان تاثیر می گذارد و بعضاً تاثیر کوتاه مدت و بلندمدت متفاوتی دارد. در این پژوهش به مزایا، مسائل و مشکلاتی که سازمان کوچک شده با آن روبرو می شود و اثر روان شناختی تاثیر گذار در کارکنان باقی مانده و اخراج شده از سازمان پرداخته می شود.

فصل اول

مفاهیم و معیارهای کوچک سازی

گستره ی فعالیت هایی که دولت امروزه انجام می دهد، بی سابقه بوده و به نظر می رسد در همه زمینه ها وارد شده است؛ از امور دفاعی کشور گرفته تا تولید کفش. چنین گستره ای از فعالیت های مختلف مورد انتقاد بوده و در مقابل، دولت کوچک به عنوان مفهومی اقتصادی- سیاسی از اوائل دهه ۱۹۸۰ میلادی مطرح شده است.

کوچک سازی دولت به این معناست که با هدف کم کردن بار مسئولیت های دولت، لایه های پیرامونی وظایف دولت کنونی را شناسایی کنیم و طی روندی منظم به بخش غیردولتی انتقال دهیم. مسائلی از قبیل دفاع از کشور در مقابل تعرضات خارجی (استقلال) و داخلی (امنیت)، برقراری نظم و حفظ حقوق شهروندان در هسته وظایف دولت قرار دارند و درباره انتزاع سایر امور پیرامونی از دولت، در پرتو اصول و اهداف پذیرفته نظام سیاسی آن کشور، می توان به بحث نشست.

درآمد

دولت کوچک مفهومی اقتصادی- سیاسی است که از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوائل دهه ۱۹۸۰ میلادی به عنوان یکی از مباحث اقتصاد سیاسی مطرح شد. در این دوران، نوعی حمله ایدئولوژیک به حضور دولت در اقتصاد صورت گرفت و پس از شکل گیری اجماع واشنگتنی، نظریه تعدیل ساختاری به عنوان منشور جدید توسعه منهای دولت، تشویق و اجرا شد. در حوزه اقتصاد، اشخاصی همچون فومن میزس (۱۸۸۱-۱۹۷۳)، فردریک فون هایک (۱۸۹۲-۱۸۹۹) و ملیتون فریدمن (۱۹۱۲-۲۰۰۶)، پایه گذار مکتب شیکاگو) و در عرصه ی سیاست، افرادی همچون مارگات تاجر، رونالد ریگان و راجر داگلاس به حمایت از پروژه ی کوچک سازی دولت برخاستند. هم اکنون تلاش های بیشتری در جهت کوچک سازی دولت صورت گرفته است و هنوز ادامه دارد. برای نمونه، ایران دو دهه ی اخیر را به کوچک سازی دولت اختصاص داده است.

عوامل رشد بدنه دولت

پیش از این ، دولت تا این حد بزرگ نبود. بدنه ی دولت به تدریج رشد کرد تا اینکه هم اکنون بیش از ۸۰ درصد از اقتصاد ایران را به خود اختصاص داده است. عوامل این رشد توجه بسیاری از اقتصاددانان را به خود جلب کرده و آنها نظریات مختلفی را در این باره ارائه کرده اند. در این بخش نظریات مزبور و عملکرد هر کدام را در ایران به طور مختصر بررسی خواهیم کرد.

دو دسته از نظریات اقتصاد سیاسی رشد دولت را ریشه یابی کرده اند. دسته نخست ، رشد دولت را در نتیجه درخواست شهروندان دانسته اند (نظریه تقاضا) ، حال آنکه دسته ی دوم، رشد آن را در نتیجه فعالیت های دولت تحلیل کرده اند(نظریه ی عرضه) در زیر به تفکیک، نظریات مزبور را معرفی خواهیم کرد.

رشد دولت در نتیجه درخواست شهروندان (نظریه ی تقاضا)

برخی از اقتصاددانان معتقدند که رشد فعالیت های دولتی در نتیجه پاسخگویی دولت به درخواست های مختلف شهروندان در نظام دموکراتیک بوده است. در این خصوص سه عامل مختلف ذکر شده است:

۱- در یک دولت دموکراتیک شهروندان تعیین می کنند که دولت چه کالاها و خدماتی را ارائه کند و کدام آثار جانبی را کاهش دهد. در واقع بر این اساس، بخش عمومی بازتاب درخواست متوسط شهروندان است. تأثیر این عامل در کشورهایی که بخش خصوصی ضعیف دارند بیشتر از کشورهای دیگر است. زیرا در مقابل تقاضا و نیاز شهروندان عرضه مناسب در بخش خصوصی صورت نمی گیرد و در نتیجه بخش عمومی باید عهده دار عرضه شود. اندازه و قدرت بخش خصوصی در ایران بسیار کوچک و کم است و به همین دلیل نمی تواند تأمین نیازهای شهروندان (خریداران کالا و خدمات) را بر عهده بگیرد.

۲- به لحاظ تاریخی ، با گسترش حق رأی و همگانی شدن آن، طبقات کمتر مرفه و فقیر توانستند در انتخاب و روی کار آمدن دولت ها جایگاه قابل توجهی داشته باشند.

طبقات مزبور عوض آنکه به سرمایه دار یا اقتصاد بازار دلبستگی داشته باشند ، به دنبال حمایت دولتی قدرتمند بودند. به همین دلیل، به انحاء مختلف درخواست های خود را مبنی بر گسترش سیاستهای مالی ، اقتصادی ، اجتماعی ، آموزشی و غیره که دارای جنبه ی حمایتی بودند ، به دولت منعکس

کردند و دولت ها برای جلب حمایت آنها که عموماً مردم بودند ، روند دخالت در اقتصاد را در پیش گرفتند.

۳- گروه های ذینفع می توانند اندازه ی دولت را با به کارگیری نیروی انسانی (عضو) و اعمال فشار سیاسی بر دولت، افزایش دهند. در واقع ، گروه مزبور منافی را کسب خواهد کرد که تک تک مالیات دهندگان باید هزینه آن را پردازند و چون هزینه ی اعتراض و تلاش برای پرداخت کردن مالیات بیش از آن چیزی است که در وهله ی نخست خواهند پرداخت ، اعتراضی در کار نخواهد بود. بدین ترتیب ، گاه گروه های ذینفع در مواردی که منافعشان دخالت حداکثری دولت را می طلبد، برای جلب منافع خود، از طرق مختلف بر دولت ها فشار می آورند تا فعالیت های اقتصادی داشته باشند. البته منافع گروه های ذی نفع می تواند متفاوت باشد . برای نمونه ، گروه های حمایت از محیط زیست را می توان در رده ی گروه های ذینفع قلمداد کرد. این گروه ها خصوصاً در چند دهه ی اخیر، با اعمال فشارهای سیاسی بر دولت ، آنها را واداشته اند که در عرصه های متفاوتی سرمایه گذاری و فعالیت کنند.

کوچک سازی

سازمان ها به منظور کاهش هزینه ها، ارتقای کارائی و حفظ سطح قابل قبول سودآوری برای سهامداران خود اقدام به کوچک سازی می کنند. سازمان در اجرای پروژه کوچک سازی نباید منفعل عمل کند بلکه باید رویکردی فعال داشته باشد. در استراتژی کوچک سازی فعالانه، سازماندهی مجدد سازمان در جهت افزایش کارائی و کسب سهم بازار است اما در رویکرد منفعل، کوچک سازی تنها به واسطه وجود مشکلات مالی عدیده در سازمان صورت می پذیرد.

تصمیم سازمان برای کوچک سازی

سازمان ها به طور سنتی به منظور کاهش هزینه ها، ارتقای کارائی و حفظ سطح قابل قبول سودآوری برای سهامداران خود اقدام به کوچک سازی می کنند. به این ترتیب که کوچک سازی با کاهش هزینه های عملیاتی از طریق حذف نیروی انسانی به دنبال نشان دادن سود بالاتر برای شرکت است (اسمیت، ۲۰۰۶).

نظر به تغییرات گسترده ای که از چند دهه اخیر در بازارهای جهانی رخ داده همچون حرکت به سوی جهانی شدن بازارها، گذر از تولیدمحوری به سوی مشتری محوری و رقابت فزاینده، سازمانها با هدف استفاده بهینه از امکانات و جلوگیری از هدر رفتن منابع با ارزش به تمهیداتی متوسل شده اند که نتیجه

آن تغییر ساختار سازمانی و حرکت به سمت سازمان های کوچکتر و منعطف تر است (فرناندو، ۲۰۰۱). سازمان ها تنها به علت فشارهای بازار، محکوم به کوچک سازی نیستند. اکنون کوچک سازی به دلایلی همچون استفاده بهتر از کارکنان، واگذاری امور به خارج از سازمان، تعطیلی کارخانجات، ادغام ها، خود کار کردن و استفاده از فناوری جدید صورت می گیرد (پالمر و دیگران، ۲۰۰۷). مابرت و چمبر معتقدند اهداف سازمان ها برای کوچک سازی را به صورت زیر دسته بندی می کنند:

۱. تصمیمات عمدی و آگاهانه

۲. کاهش نیروی انسانی که اغلب به طور نامناسب به سبب اثربخشی و کارایی در سطوح مدیریت صورت می گیرد.

۳. تغییرات در فرایند کار

به هر تقدیر اکنون بسیاری سازمان ها چه در اثر فشارهای خارجی و چه دلایل درون سازمانی به سمت تغییرات بنیادی در ساختار سازمانی رفته اند و اقدام به کوچک سازی کرده اند. کاهش هزینه، نظارت بیشتر و توسعه سازمان است که آن را قادر می سازد تا نسبت به تغییرات بازار در یک دوره زمانی کوتاه مدت بهتر واکنش نشان دهد (تامبونان، ۲۰۰۵).

به زعم بسیاری از صاحب نظران مدیریت اکنون به جای اینکه پرسیم "آیا کوچک سازی باید صورت گیرد؟" سوال واقعی این است: "چگونه کوچک سازی باید صورت گیرد؟"

مشکلات سازمان بعد از کوچک سازی

سازمان ها اثرات منفی کوچک سازی را دیده اند. تخریب روحیه افراد منجر به کاهش بهره وری و سودآوری سازمان می شود. مدیران از تضعیف روحیه کارکنان در اغلب کوچک سازی ها شکایت دارند. روحیه پائین موجب نگرانی و از کار انداختن سیستم عصبی فرد در سازمان می شود که نتیجه آن کاهش مداوم بهره وری است. وقتی کارمندی شغل خود را از دست داد، اضطراب و سردرگمی وجود او را فرا می گیرد. تعدادی از این افراد به سمت دوران گذر پیش بینی نشده کشیده می شوند که مشخصه آن ابهام و ناتوانی در حرکت به سمت جلو است (زندباف، ۸۱).

تامبونان نشان داده است که ۱۰٪ کاهش در نیروی انسانی تنها منجر به کاهش ۱/۵٪ هزینه ها می شود. همچنین بر مبنای این تحقیق، صداقت کارمند و توانمندی وی بعد از کوچک سازی از هم پاشیده می شود. این امر موجب می گردد کارکنان باقیمانده بعد از کوچک سازی، ابتکار عمل کمتری نسبت به

کار داشته باشند. احساس آنها این است که ممکن است که نفر بعدی که اخراج می شود وی باشد. از این رو تفکر کارمند این است که چرا باید تلاش کنم در حالی که می دانم نفر بعدی که اخراج خواهد شد من هستم.

برنامه های حمایتی برای کارکنانی که شغلشان را از دست می دهند عامل کلیدی است. ارائه خدمات جامع به کارکنان ترک خدمت کرده، به دیگران این پیغام را می دهد که سازمان از کارکنان جابجا شده حمایت خواهد کرد. از این رو آنها در تعاملات آتی خود بر این اساس قضاوت خواهند کرد که چگونه سازمان با افراد ترک خدمت کرده رفتار می کند (بل و آلبو، ۲۰۰۵).

توسعه پیامدهای انسانی و محترمانه برای کارکنان ترک خدمت کرده باید یکی از اهداف اولیه سازمان برای هر شخص ترک خدمت کرده باشد. یکی از شیوه های افزایش روحیه چنین افرادی، کمک در اداره زندگی آنها است. هیچ چیزی غم انگیزتر از این احساس نیست که فرد کنترل خود را در کسب شغل جدید از دست بدهد. ایجاد فرصت برای آموزش مجدد، ارائه خدمات کاریابی و ارائه مشاوره برای کارکنان جابجا شده باید مورد توجه اساسی سازمان در فرایند کوچک سازی باشد (اسمیت، ۲۰۰۶).

فردمن و دیگران نظریات متفاوتی از برنامه های خدماتی به کارکنان جابجا شده ارائه دادند. در پژوهشی که از کارکنان اخراج شده انجام شد آنان دریافتند که ممکن است این برنامه ها برخی نتایج پیش بینی نشده برای انطباق با رفتارها داشته باشند.

ارائه برنامه های حمایتی به منظور کاهش اضطراب دوران بیکاری صورت می پذیرد. با این برنامه حمایتی کارکنان جابجا شده فرصت یافتن موقعیت جدید را به دست خواهد آورد. نویسندگان این نکته را هم متذکر می شوند که ارائه خدمات مذکور حس تعجیل در یافتن شغل جدید را کاهش می دهد.

اثرات بلندمدت کوچک سازی سازمان

انجام دادن موفقیت آمیز برنامه کوچک سازی بستگی به چگونگی اجرای آن دارد. مدیریت نباید به مقوله کوچک سازی به منزله یک عمل کوتاه مدت بنگرد بلکه آن را باید به سان برنامه ای راهبردی بداند که منجر به یک مزیت رقابتی در بلندمدت خواهد شد. این امر تلاش های کوچک سازی را هماهنگ و برنامه ریزی شده خواهد کرد (فردمن و دیگران، ۲۰۰۶).

اگر برنامه کوچک سازی بدون برنامه تفصیلی باشد موفقیت آن در بلند مدت سوال برانگیز خواهد بود. مسائلی که منجر به بی اعتمادی بین مدیریت رده بالا و کارکنان باقیمانده می گردد، اعتبار تلاش های کوچک سازی را مورد تردید قرار می دهد. برای جلوگیری از کندی پروژه کوچک سازی، تیم بررسی کننده باید زبده و فعال و طرح آنها نمایانگر خواسته ها و علائق تمامی اعضای سازمان باشد. این مهم است که کارکنان ببینند که مدیریت به خواسته و نیازهای آنها به دقت توجه می کند (اسمیت، ۲۰۰۶). به عنوان نمونه شرکت زیراکس بازار عمده سهام خود را در دهه ۱۹۸۰ از دست داد. اما زمانی که مدیران عالی با شرایط سخت شرکت مدارا کردند، مشکلات سازمان حداقل شد. چیزی که مدیران ارشد از کارکنان استنباط کردند فهم بیشتر و تمایل به تبعیت آنها از مدیریت برای حفظ سازمان بود (پرتر، ۱۹۹۸).

بدون وفاداری تک تک کارکنان موفقیت کوچک سازی سوال برانگیز است. تونلی و فلدمن در مورد احساس وفاداری آنها مصاحبه ای انجام دادند و در این مصاحبه در پی این بردند که در چنین شرایطی چه انتظارتی از کارفرمایان خود دارند. برخی نظرات بیانگر این است که سازمان در برابر آنچه اتفاق خواهد افتاد باید صادق و شفاف باشد.

تجربه نشان می دهد به مدت کوتاهی بعد از سازماندهی مجدد و حذف برخی کارکنان، افراد باقی مانده احساس می کنند که این سازمان دیگر محل خوبی برای کار کردن نیست و اگر شغل مناسبی پیدا کنند، سازمان را ترک خواهند کرد. با بررسی تجربه تلفیق و ادغام در خلال دوازده سال می توان نتیجه گرفت تغییرات گسترده و یکباره در فرهنگ شرکت، مسیر کار را تخریب می کند و در مورد امنیت شغلی نگرانی ایجاد می کند. این عوامل در نهایت منجر به کاهش حس وفاداری به سازمان می شوند (ایزدخواه، ۱۳۸۶).

بدیهی است کوچک سازی به تنهایی کافی نیست. کوچک سازی مانند بیماری بی اشتغالی می تواند سازمان را بدون منطق لاغرتر کند. بنابراین، کوچک سازی الزاماً سازمان را سالم تر نمی کند. لذا در زمینه ارتباط کوچک سازی با بهره وری و اثربخشی سازمانی باید پژوهش های بیشتری صورت گیرد. تنها به واسطه اینکه سازمان کوچک است، الزاماً به مفهوم کارا تر بودن آن و اثربخشی هزینه نیست. در برخی موارد تحقیقات نشان داده است که سلامت مالی سازمان بر اثر کوچک سازی کاهش می یابد.

برعکس، برخی از سازمان ها نیز به واسطه کوچک سازی بهره وری و سودآوری را افزایش داده اند(فرناندو، ۲۰۰۱).

معیار کوچک سازی در اوایل دهه ۱۹۹۰ عبارت بود از طرح کاهش تعداد واحدها از طریق اخراج کارکنان، سازماندهی مجدد، سرمایه گذاری مجدد و ورشکستگی. تعیین راهبرد مناسب در کوچک سازی نوعی ضرورت است و بدون آن نباید انتظار درمان تمامی دردها را داشت. برخی از سازمان ها در بحث کوچک سازی دچار اشتباه شده، بیش از اندازه نیروی کار خود را اخراج کرده اند و سپس مجبور شدند تعدادی از آنها را دوباره به عنوان مشاور استخدام کنند(فریزر، ۲۰۰۶).

فصل دوم

نقش و اندازه دولت

در مورد اندازه مطلوب دولت بین مکاتب و دیدگاه های مختلف اقتصادی اتفاق نظر وجود ندارد. دولتها را از نظر مداخله اقتصادی می توان در طیف گسترده ای دانست که از دولت کلاسیک آغاز و به دولت برنامه ریز متمرکز ختم می شود. در میان این دو می توان به دولت قانونگذار ، دولت رفاه، دولت سیاستگذار و دولت برنامه ریز اشاره کرد.

نوع نگرش به نقش دولت و دلایل وجود دولت ، در طی قرن گذشته بارها دستخوش تغییر و بازنگری قرار گرفته است. تغییر نگرش ها، باعث تغییر وظایف و مسئولیت های محول شده به دولت و بنابراین تغییر اندازه و ترکیب مخارج دولت می گردد در بستر این نگرش ها عواملی وجود دارد که می تواند تغییر اندازه و رشد دولت را در طی زمان و در میان کشورهای مختلف توضیح دهد. از جمله این عوامل می توان به درآمد سرانه، میزان بازبودن اقتصاد، درجه شهرنشینی، متغیرهای جمعیتی، حقوق سیاسی، قیمت نسبی محصولات بخش عمومی و توزیع درآمد اشاره کرد. همچنین روابط معنی داری میان تعدد نژادی ، زبانی و مذهبی ، نهادهای سیاسی و قواعد انتخابی و ساختار قانونگذاری، و میزان تمرکز مالی دولت و اندازه دولت به دست آمده است.

اندازه دولت در اقتصاد ایران طی چند دهه اخیر متأثر از افزایش قیمت جهانی نفت، انقلاب ، جنگ، بازسازی پس از جنگ و رشد قیمت ها دستخوش نوساناتی بوده است. به خصوص وابستگی منابع مالی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در این دوره تأثیر مستقیمی بر ایجاد ساختار دولتی اقتصاد و گسترش اندازه دولت داشته است. همزمان ، نوسانات یا تکانه های جهانی قیمت نفت نیز اسباب بی ثباتی اقتصاد و تشدید مداخلات دولت در اقتصاد ایران را فراهم نموده است.

بررسی سه دیدگاه در مورد نقش دولت

موضوع نقش و اندازه دولت در کشور همواره مورد بحث سیاستگزاران و مسئولان مدیریت مالی بوده و راه حل های مختلفی برای بیرون بردن از تنگنای ناشی از بزرگی دولت ارائه شده است که این مسئله به صورت مقطعی بعضی از مسائل ساختاری دولت را کاهش داده است . برای حل مسائل ساختاری در تشکیلات کلان دولت دیدگاههای مختلفی وجود دارد که می توان آنها را در سه گروه دسته بندی کرد. این دیدگاهها موضوع نقش و اندازه دولت را از سه جنبه مورد بررسی قرار می دهند.

دیدگاه اول- تشکیلات به عنوان ابزار کنترل

دیدگاه دوم- غلبه تصدی نگری دولت بر وظایف اصلی آن

دیدگاه سوم- وظیفه ای بودن ساختار کلان دولت و بخش شدن نگرش ها

دیدگاه اول- تشکیلات به عنوان ابزار کنترل

ساختار دولت را به عنوان ابزاری برای کنترل در نظر می گیرند و تمایل دولت به کنترل را دلایلی بر بزرگی و گستردگی آن می دانند. راه حل مسئله از این دیدگاه ، کوچک سازی و متناسب سازی اندازه دولت از طریق تعدیل کنترل آن و دمیدن روح اعتماد در روابط میان دولت و جامعه است.

با بررسی عملکرد دولت در وزارتخانه ها و دستگاه های مختلف کشور می توان وظایف کنترلی بسیاری را مشاهده کرد که ضرورت چندانی نداشته و نتیجه و کارائی قابل توجهی هم در پی ندارد. همچنین در مواردی به کنترل های مضاعف و چندگانه برخورد می کنیم که به وسیله دو یا چند واحد به صورت موازی صورت می گیرد و مسلماً با حذف آنها می توان ساختار چابکتر و کوچکتری را به وجود آورد. کنترل های چندگانه به وسیله واحدهای مختلف، فرایندهای انجام امور را نیز دچار اختلال و تأخیر می کند ، زیرا برای انجام فعالیت ، واحدهای مختلف باید نسبت به موضوع اظهار نظر نظارتی اعلام کنند.

کاستن از دامنه کنترل های غیرضروری و زائد از نظر قانون اساسی نیز به طور ضمنی در اصل ۳۷ مورد اشاره قرار گرفته است. بر اساس این اصل، در تمام امور اصل بر برائت است و هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی شود، مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح ثابت شود اگر این اصل مبنای جهت گیری های سازمان ها و انجام امور نظارت و کنترل قرار گیرد، بسیاری از سازو کارها و ساختارهای کنترلی ،

زائد شناخته شده و سازمان ها کوچکتر می شوند در تعالیم ما نیز برائت و پاک پنداشتن مردم و اعتماد به دیگران مورد توجه بود و نسبت به آن توصیه های بسیار شده است. اگر بتوانیم از جهت فرهنگی این اصل اعتقادی و قانونی را در مدیران و سازمان های دولتی نهادینه کنیم مسلماً آثار آن در کاهش اندازه ساختارها مشهود شده و ضرورت وجود بسیاری از تشکیلات نظارتی از میان خواهد رفت.

دیدگاه دوم – غلبه تصدی گری دولت بر وظایف اصلی آن

تصدی گری دولت و عدم واگذاری امور به مردم، بخش خصوصی و سازمانهای غیردولتی، موجب بزرگی دولت و ناکارآمدی آن می شود. غرق شدن سازمان های دولتی در اعمال تصدی، ضمن آنکه نقش اصلی و حاکمیتی دولت را خدشه دار می کند، اندازه دولت را افزایش داده و چابکی آن را کاهش می دهد. دولت در چنین وضعیتی مشغول اموری می شود که ذاتاً کار دولت نیست و دولت برای آن به وجود نیامده و ساختار و ابزارهای مناسب انجام آن ها را ندارد.

البته درگیر شدن دولت در امور تصدی گری مانع اعمال قانون و نظارت در مورد بخش های دیگری که در همین زمینه ها فعالیت دارند، می گردد. در این دیدگاه راه حل، رها کردن نگرش قیم وار در دولت، تقویت و حمایت سازمان های غیردولتی، واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم و اعتماد و اتکا به سایر بخش ها در انجام امور تصدی گری است.

درباره وظایف، مسئولیت ها و حدود مداخله دولت در اداره امور کشور نظریه های مختلفی ارائه شد. که عمدتاً بر تعیین مرز اعمال حاکمیت و اعمال تصدی دولت استوار است. در اکثر این نظریه ها، اقدامات و فعالیت های دولت در چندین لایه به شرح زیر تقسیم بندی شده اند:

✚ لایه اول: آن بخش از اعمال حاکمیتی دولت است که مقوله های کلان و اساسی مانند تأمین امنیت، روابط خارجی و امور بودجه و درآمدهای کشور را شامل می شود.

✚ لایه دوم: آن بخش از اعمال حاکمیتی دولت است که مفاهیمی مانند هدایت عمومی جامعه، هماهنگی فعالیت ها و نظارت بر چگونگی انجام آن ها را شامل می شود و سازمان های ستادی، دستگاه های نظارتی و هماهنگ کننده و قانونگذاری فعالیت ها را بر عهده دارند.

✚ لایه سوم: اموری هستند که ضمن دارا بودن ماهیت اجرائی اولاً با عموم مردم و منافع آنها مرتبط است. ثانیاً به دلیل ماهیت این امور که دارای جنبه‌های دوگانه حاکمیتی و تصدی هستند، تفاوت عمده برنامه‌های دولت را تشکیل می‌دهند و مسائلی از قبیل میزان مداخله دولت در تأمین بهداشت، آموزش، تأمین اجتماعی، اشتغال، انحصارات طبیعی (آب، برق، امنیت غذایی و...) در این لایه بحث می‌شود.

✚ لایه چهارم: اموری هستند که دخالت دولت‌ها در این امور از منظر کسب سود و درآمد یا عدم ورود مردم (به دلیل ناتوانی یا مانع دیگری) برای اجرای آنهاست و فعالیت‌های تولیدی - تجاری و خدماتی از جمله این امور بوده و علاوه بر دولت بیشتر به وسیله مردم (بخش خصوصی) نیز قابل اجراست.

✚ لایه پنجم: بخشی از تصدی‌ها هستند که در صورت عدم ورود دولت در این امور امکان بروز بحران‌های اجتماعی وجود داشته و دولت‌ها سعی می‌کنند یا از دیدگاه تحقق عدالت اجتماعی و یا از منظر توزیع درآمدها و فراهم کردن زمینه بهره‌مندی از حمایت‌های ضروری برای اقشاری از مردم به این امور بپردازند. مقوله‌هایی مانند تأمین اجتماعی، حمایت‌های غیر بیمه‌ای و پرداخت یارانه در این لایه بررسی می‌شود.

✚ لایه ششم: اموری هستند که مشخصاً توسط مردم (بخش خصوصی) انجام می‌گیرد و دولت نقش ساماندهی این امور و تمهید ساز و کارهای اجرائی آنها را به منظور تنظیم روابط میان مردم به عهده دارد. امور مربوط به اتحادیه‌ها، گروه‌ها و تشکل‌ها در این لایه مورد بحث است.

✚ لایه هفتم: اموری که با هدف صیانت عمومی جامعه از انحراف (به مفهوم بحرانی آن) و حفظ ارزش‌های حاکم بر جامعه صورت می‌گیرد. فعالیت‌های تبلیغاتی، امور دینی و فعالیت‌های فرهنگی از جمله این امور هستند.

بنابراین برای دولت دو نوع وظیفه حاکمیتی و تصدی می‌توان قائل شد که اگر چه هر دو ضرورت دولت هستند، اما تمایل بیش از حد به تصدی می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در ساختار و عملکرد دولت شود. از این رو در نظریات علمی توصیه می‌شود که دولت‌ها به وظایف حاکمیتی خود بسنده کرده و از ورود تصدی‌گری حتی المقدور حذر نمایند. تصدی‌گری دولت علاوه بر آنکه تشکیلات دولتی را توسعه می‌دهد، بخش خصوصی را در جامعه تضعیف کرده و بهره‌وری کل را در جمع کاهش می‌دهد. اشتغال دولت به تصدی‌گری، مشکل دیگری را نیز بوجود می‌آورد که همانا کم رنگ شدن

وظیفه نظارتی دولت به فعالیت های بخش خصوصی است. دولتی که که خود متصدی کارهای بخش خصوصی شده از نظارت و کنترل آن بخش باز می ماند.

بدین ترتیب در این دیدگاه، راه حل واگذاری امور تصدی گری به مردم، بخش خصوصی و بخش غیردولتی است. دولت برای متناسب سازی خود باید بکوشد تا بخشی از وظایف خود را به شوراهای گوناگون، سازمان های غیردولتی، بخش خصوصی و تعاونی واگذار کند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن پذیرش دخالت شهروندان در تمام امور زندگی اجتماعی به دو محرکه مشخص اشاره شده که یکی اصل شوراها و دیگری بخش تعاون در اقتصاد کشور است. در اصل سوم قانون اساسی ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات به عنوان الگوی اساسی نظام اداری ارائه شده است.

در حال حاضر افزایش تمرکز امور در دست دولت و عدم بهره گیری دولت از همکاری و همیاری مردم، فقدان ساز و کارهایی برای بکارگیری مساعدت مردم در امور حکومتی، دولتی و نظام اداری، موجب تداوم جدائی مردم از نظام اداری شده است. در این شرایط مشارکت بخش غیردولتی، بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی در دولت بسیار ناچیز بوده و دولت در مشارکت با نهادهای مردمی آن طور که باید موفق نبوده است.

برای رفع این مشکلات دولت باید حدود وظایف خود در اعمال حاکمیت و تصدی را با جهت گیری کاهش تصدهای غیرضرور و تقویت جنبه های اعمال حاکمیت تدوین و تعیین کند و زمینه و شرایط یکسان و مساعد را برای بخش های خصوصی و تعاونی در مقایسه با بخش دولتی فراهم آورد.

تقویت مشارکت عمومی از طریق واگذاری فعالیتهای اجرائی و موسسات اقتصادی دولت به مردم، انجام تصدی های تکلیفی دولت با مشارکت مردم و شوراها و تغییر جهت مشارکت دولت در قالب پرداختهای انتقالی، راهکار دیگر برای متناسب سازی اندازه دولت است.

دیدگاه سوم - وظیفه ای بودن ساختار کلان دولت و بخشی شدن نگرش ها

ساختار بخش عمومی کشور که در قالب وزارتخانه های مختلف شکل گرفته از سازماندهی وظیفه ای تبعیت می کند که نوعی سازماندهی جزءنگر و تقلیل گراست. در این ساختارها، هر واحدی به انجام وظایف و اهداف خود تاکید می کند و از هدف های کلی و عمومی غافل می ماند. برای حل این مشکل غالباً به ساختارها و شوارهای هماهنگ کننده متوسل می شوند که این امر خود به بزرگتر شدن تشکیلات

دولت منجر می شود. راه حل این مشکلات ترویج فرهنگ کل نگر و پرهیز از بخشی نگاه کردن به وظایف، اصلاح ساختار دولت از وظیفه ای به فرآیندی و ایجاد ساختارهای فرآیندی در انتهای تشکیلات وزارتخانه های مرتبط می باشد که اگر بخواهیم راه حل فرهنگی را برای حل مساله در نظر بگیریم باید از تمام شیوه های فرهنگ سازی استفاده کنیم. برنامه های آموزش، الگوسازی و ارزش گذاردن به تفکر و اندیشه کل نگر، همه به نوعی می توانند فرهنگ کل نگر را جایگزین فرهنگ جزء نگر در مدیریت کنند. در این میان نقش مدیران عالی و سیاستگذاران در جامعه بسیار مهم است. آنان باید نوعی پیش و آرمان مشترک را برای کل آحاد جامعه، تصویر و همگان را در راه رسیدن به آن بسیج و ترغیب کنند.

نظارت یا دخالت دولت؟ و تاثیراتش در اقتصاد

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، دولت ها عملاً کمتر به منافع ملت توجه می کنند و تنها به برقراری حکومت خود می اندیشند. دولت های مستکبر، خود را مافوق ملت می دانند و بدینسان هر روز از جامعه خود فاصله می گیرند.

معمولاً دولت ها در کشورهای در حال توسعه، در امور مملکت دخالت های گسترده ای می کنند. در کشورما، دولت قبل از انقلاب و در دوران جنگ تحمیلی، با دخالت و شرکت در زمینه های مختلفی از جمله تولید کالاها و خدمات، تعیین الگوی مصرف، کنترل تجارت خارجی، کنترل صنایع، بیمه، بانکها، معادن، رادیو و تلویزیون، هواپیمایی، کشتیرانی، پست و تلگراف و تلفن، راه آهن و ... دیوانسالاری و بوروکراسی عظیمی را ایجاد نموده است.

در کنار دستگاه عریض و طویل و متورم شده دولت، بنیادهای مختلفی از جمله بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی، کمیته امداد امام خمینی و ... بخش عظیمی از فعالیت های اقتصادی را در قبضه خود درآوردند. بدیهی است در چنین شرایطی، برای بخش خصوصی که از مزایای بنیادهای مزبور و بخش دولتی برخوردار نبود، امکان عمل گسترده ای وجود نداشت و در آنها انگیزه سرمایه گذاری و تولید نیز به شدت کاهش یافته بود.

به طور کلی همه نظام ها و مکاتب فکری، وجود دولت را به نوعی - به طور مستقیم یا غیرمستقیم - لازم می دانند. وجود دولت در نظام اقتصادی هر کشور نیز یک ضرورت است. اما آنچه، تاکنون در کشورمان با آن مواجه بوده ایم، عبارت بوده است از یک مجموعه متورم شده بدون مطالعه که هزینه

های بسیار سنگینی را بر اقتصاد وارد می کرده است. در یک نظام اقتصادی طبیعی، دولت باید وظیفه نظارت بر فعالیتهای اقتصادی را عهده دار باشد و به عنوان حامی و مدافع صنایع ملی که به وسیله مردم به حرکت درمی آید عمل نماید.

بدیهی است مردم و بخش خصوصی، در شرایطی که دولت اقتصاد را کنترل نمی نماید بلکه بر آن نظارت دارد و حمایتش می کند، برای مشارکت، علاقه بیشتری نشان خواهند داد. اما در صورت افزایش کنترل و دخالت دولت در اقتصاد، مشارکت مردم در فعالیت های اقتصادی نیز کاهش خواهد یافت. البته دولت ها می توانند در کنار وظیفه طبیعی نظارت و حمایت، وظایف دیگری نیز داشته باشند. مانند: وظایف غیرتجاری بخش های دولتی، برقراری تامین های اجتماعی، جلوگیری از مداخله اجانب و تهیه قوه دفاعیه برای حفاظت از مرزهای کشور، ایجاد صندوق های بارنشستگی، حمایت از محرومان و مستمندان، فعالیت های تولیدی دستگاه های دولتی و همچنین دخالت در آن دسته از فعالیت هایی که بخش خصوصی به سرمایه گذاری در آنها تمایل ندارد، اما برای حیات ملی یک کشور ضروری است. ایجاد موسسات غیرانتفاعی، ایجاد سازمان هایی که به جمع آوری مالیات ها مشغول می شوند و...

دخالت دولت در مناسبات اقتصادی به تخریب قیمت ها و تحریف روند طبیعی اقتصاد می انجامد. به منظور کاهش تخریب قیمت ها و کارآ نمودن نظام قیمتی، تجربه کشورهای موفق در حال توسعه، حاکی از موارد زیر است:

الف: دولت اجازه دهد که در بازار، دخالتی بوجود نیاید و دخالت دولت زمانی صورت پذیرد که نیاز آن به طور یقین احساس گردد.

ب: هنگام نظارت و حمایت از اقتصاد، دولت از نظام «تطبیق» و «سنجش» استفاده کند، بدین ترتیب که دخالت در بازار، به رفتار و انضباط بازار بستگی داشته باشد؛ برای مثال هنگامی که صنعتی در کشور نتوانست با موفقیت عمل نماید، دولت حمایت از آن صنعت را متوقف سازد.

ج: دخالت دولت در اقتصاد، به جای «سلیقه های بخشی» باید ساده، شفاف و روشن و متکی بر قوانین باشد.

در مجموع، تجربه کشورها و مطالعات نظری، همگی مبین این امر است که وجود یک دولت بزرگ در اقتصاد، از انگیزه مشارکت های گسترده مردمی در فعالیت های اقتصادی می کاهد. یک دولت کوچک قدرتمند به مراتب کارا تر از یک دولت بزرگ ضعیف است. تجربه نشان می دهد که چون دولت های

بزرگ و متورم، قسمت اعظم توان و نیروی خود را صرف سامان دادن به امور داخلی خود می نمایند و در جهت حل تضادهای بوجود آمده در دستگاه عریض و طویل خود فعالیت می کنند، بنابراین با ضعف روبرو می شوند و برای اقتصاد ملی، حامی قدرتمندی نخواهند بود.

با توجه به نقش دولت در اقتصاد و تلاقی دو بخش عمومی و خصوصی، کشورهای در حال توسعه به این نتیجه رسیده اند که برای بوجود آوردن محیط مناسبی که در آن تغییرات در بهره وری بتواند مفید به فایده افتد، دولت باید با دقت فراوان مراقب برخورد دو بخش عمومی و خصوصی باشد، به عبارت دیگر سیاست های دولت بر روند قیمتها در بازار تاثیرات مستقیمی دارند و می توانند در جهت تخریب و یا بر عکس، کارآیی نظام قیمتی، اعمال شوند.

بنابراین سیاست هایی که منجر به تخریب و تحریف قیمته نشوند، به قیمت های نسبی اجازه می دهند که در مواقع ضروری، عرضه و تقاضا را به تعادل برسانند. در این نظام، قیمت های نسبی به مثابه یک «راهنمای علامت دهنده» اطلاعات کافی و لازمی را برای تصمیمات تولیدی و سرمایه گذاری فراهم می نمایند. تخصیص منابع تولید، به طور کارآ، مستلزم این است که قیمت های نسبی در بازار بدون دخالت و کنترل دولت تعیین گردند و این قیمت ها، برای جامعه، نمایانگر «قیمتهای سایه ای» باشد. در مجموع اقتصاد بازار به مثابه یک «راهنمای علامت دهنده کارا» عمل می کند و برای هماهنگ نمودن رفتار بنگاه های اقتصادی بر پایه یک نظام قیمتی آزاد عمل می نماید.

اتخاذ مجموعه ای از سیاست های اقتصادی از سوی دولت که از یک طرف، حدود تلاقی دو بخش عمومی و بازار را تعیین می کند و از طرف دیگر جایگاه هر دو بخش را در اقتصاد مشخص می نماید، به کشورهای در حال توسعه اجازه می دهد که با دقت؛ تاثیر سیاست ها را بر بازار داده و ستانده، ارزیابی کنند و تاثیراتشان را بر بهره وری و تولید مشخص نمایند. دولت به عنوان ارکان اجرایی و تصمیم ساز که ابزارهای لازم اقتصادی را در اختیار دارد می تواند حرکت های کیفی تری را در تمام عرصه ها از خود نشان دهد.

دولت اگر چه بزرگترین مجری در سطح کلان جامعه است اما این بزرگی به جای انجام نظارت و هدایت کارها، با در اختیار گرفتن منابع مادی و نیروی انسانی فراوان در چرخه اقتصاد و تولید به اداره این منابع می پردازد. تا آنجا که امروز خود را با تشکیلات عدیده ای روبرو ساخته است. این در حالی است که با در اختیار گذاشتن بسیاری از کارهای اجرایی در اختیار بخش خصوصی از یک سو می

تواند از حجم مشغله کارهای اجرایی خود بکاهد و از سوی دیگر به افزایش رضایتمندی مشتریان و نیز افزایش کیفیت خدمات در سطح خرد و کلان کمک شایانی کند که این امر میسر نخواهد شد مگر با کوچک سازی حجم دولت که در ادامه به پاره‌ای از موانع و راهکارهای کوچک‌سازی حجم دولت اشاره خواهیم کرد.

علل ناکارآمدی دولت مداخله‌گر

دولت بزرگ و مداخله‌گر به دلیل مشکلات زیاد و تمایل به تمرکز قدرت نمی‌تواند از توان رقابتی استفاده بهینه ببرد. به همین دلیل صاحب‌نظران، طراحی مرکزیتی هوشمند و گاهی بیرون از بوروکراسی را تجویز می‌کنند.

به نظر می‌رسد دولت و مجلس می‌توانند با تبیین ساختار کلان توسعه، نقش سازمان‌های واسطه‌ای را در شکل‌گیری کانون‌های تخصصی جدی بگیرند و با تغییر در نقش و کارکرد دولت، سازوکار استفاده از ظرفیت‌های جامعه را به نحوه مطلوب فراهم نمایند. سازمان‌های مزبور در مقابل دولت، پاسخگو بوده و دولت به راحتی می‌تواند معیارها و استانداردهای مورد انتظار خود را مطالبه و فضای رقابتی را برای سایر سازمان‌ها و موسسات فراهم نماید. با شکل‌گیری این گونه سازمان‌ها، دولت قادر خواهد بود، بخش مهمی از وظایف حاکمیتی و اجرایی خود را حتی در ابعاد نظارتی و امنیتی، واگذار نماید. برای مثال سازمان‌های واسطه‌ای می‌توانند با اعطای مجوزهای قانونی، بخش‌های خصوصی متعددی را به کار گیرند و دولت با اعمال نظارت عالی، تحقق شاخص‌های کلان توسعه را در همان ارکان مدیریت، از سازمان‌های واسطه‌ای مطالبه نمایند و حداکثر نقش تسهیل‌کننده و تشویقی را در قالب کمک‌های داخلی و بین‌المللی اعمال نماید.

کوچک‌سازی دولت، چگونه؟

ادغام وزارتخانه‌ها یکی از راهکارهایی است که از دیرباز برای اصلاح ساختار دولت، کوچک‌سازی و همچنین افزایش بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصاد مطرح بوده ولی به واسطه عدم برنامه‌ریزی صحیح و مشخص نشدن سازوکار اجرایی، موفقیتی در این بخش حاصل نشده است.

طی ۳۰ سال گذشته تغییرات زیادی در ترکیب وزارتخانه‌ها به وجود آمده است و براساس نیازها و مقتضیات زمانی در مقاطعی، برخی از وزارتخانه‌ها تشکیل و برخی دیگر ادغام شده‌اند. این بحث از آغاز اجرای برنامه سوم به صورت جدی مطرح شد. الزام اصل ۴۴ قانون اساسی به کوچک‌سازی دولت

و توسعه بخش خصوصی نیز عاملی شد تا برنامه ریزان و کارشناسان اقتصادی نگاه ویژه‌ای به این موضوع داشته باشند و از آن به عنوان یکی از راهکارهای اجرایی مباحث افزایش کارایی و کاهش سهم دولت در اقتصاد یاد کنند. اهمیت این موضوع و نقش آن در توسعه و رشد اقتصادی کشور به حدی بود که مجلس هشتم با الحاق بندی به ماده ۵۵ لایحه برنامه پنجم، فصل تازه‌ای را در کوچک سازی دولت رقم زد. براساس بند الحاقی به ماده ۵۵ لایحه برنامه پنجم توسعه، دولت مکلف به ادغام یک یا چند وزارتخانه با حفظ اختیارات قانونی و رساندن تعداد وزارتخانه‌ها به ۱۷ وزارتخانه تا پایان برنامه پنجم شد.

بی شک کوچک سازی و چابک شدن بدنه دولت می تواند آثار مفیدی در اقتصاد کشور داشته باشد. اما نباید فراموش کرد که دستیابی به اهداف ترسیم شده در قانون برنامه پنجم توسعه و رسیدن به هدفگذاری های صورت گرفته در بخش اقتصاد، نیازمند همکاری، همفکری و همچنین تدوین برنامه های اجرایی و راهبردی است تا از این طریق بتوان در کوتاه ترین زمان ممکن به اهداف یاد شده رسید.

یکی دیگر از بحث های مطرح شده در این زمینه، تقسیم وزارتخانه ها به وزارتخانه های مادر و تابعه و محور قراردادن چند وزارتخانه مادر است تا بدین وسیله وظایف و معاونت ها در وزارتخانه های تابعه به وزارتخانه های مادر ملحق شود. در این طرح می توان به جای ادغام ۲ یا چند وزارتخانه، وظایف موازی وزارتخانه ها در یک زیروزارتخانه جمع کرد. عدم برنامه ریزی و پیروی نکردن ادغام های مطرح شده از اصول و برنامه خاص یکی از بزرگ ترین دغدغه های کارشناسان و فعالان اقتصادی است چرا که تجربه ثابت کرده اجرای نادرست طرح ها در ایران و آثار سوء آن اصل طرح را سال های سال بایگانی می کند. تأکید برنامه پنجم بر کاهش حجم دولت و جدیت نمایندگان برای تحقق آن فرصت بسیار مناسبی است تا اقتصاد ایران از کمند دولت رهایی یافته و با افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد، دروازه های ورود به بازارهای جهانی برای رسیدن به جایگاه قابل اتکا در جهان و منطقه گشوده شود.

ضرورت کاهش تصدی گری دولت

بررسی و مطالعه ادغام ها و تأسیس وزارتخانه های جدید طی چند دهه اخیر نشان می دهد که این اقدامات تنها تأثیر کوتاه مدت داشته و نتوانسته در درازمدت مثمرتر واقع شود. طی سال های گذشته و بی تعارف در تمامی دولت های پیشین، آنچه در فرایند ادغام ها، تعدیل ها و تأسیس وزارتخانه های دولتی

رخ داده، هیچ تأثیری در کاهش حجم دولت نداشته و تنها دستاورد این اقدامات تمرکز مؤثری بوده که در دولت شکل گرفته و موازی کاری ها کاهش پیدا کرده است.

موانع کوچک سازی دولت

برای کوچک سازی دولت ابتدا باید در حوزه دولتمردان و تشکیلات دولتی این اعتقاد بوجود آید که ضرورت ندارد دولت متصدی انجام کلیه امور اقتصادی باشد بلکه فقط لازم است که امور زیر بنائی و آن دسته از فعالیت های اقتصادی عام المنفعه که بخش خصوصی به علت کم بهره بودن یا دیر بازده بودن آنها از نظر سودآوری، رغبت چندانی به سرمایه گذاری در آنها نیست، توسط دولت اداره شود و صرفاً بر امور نظارت داشته باشد در این صورت بزرگترین مانع برای واگذاری بخش هایی از تشکیلات دولتی به بخش خصوصی رفع خواهد شد. بخش خصوصی بر مبنای حداکثر کردن سود خود می باشد بنابراین به دنبال سرمایه گذاری در آن بخش از اقتصاد است که وی را بیشتر و زودتر به این هدف برساند.

متأسفانه سازمان ها و سازمان های دولتی به علت عدم برخورداری از نیروهای متخصص به حد کافی، نبود فرهنگ احساس مسئولیت در برابر نتایج، و دلایلی از این گونه، بازده مناسبی نسبت به عملکرد خویش ندارند و بهره وری و بویژه کارائی در آنها بسیار پائین است و از آنجا که قوانین کارگری مثل قانون کار، دست کار فرما را در جهت برخورد با کارکنان غیر متخصص و ناکارآمد بسته است. به همین جهت بخش خصوصی رغبت نمی کند وارث مشکلات سازمان ها و سازمان های دولتی شود در حالی که قانون نیز دست وی را برای اصلاح در این زمینه بسته باشد. بسیاری از سازمان های دولتی هم اکنون زیان ده هستند. بخش خصوصی هیچ گاه به سراغ این سازمان ها نخواهد رفت اگر بخش خصوصی بتواند چنین سازمان هایی را مجدداً از جنبه سهام و تجهیزات بازسازی نموده و دست او برای تعدیل نیروی انسانی باز باشد، ممکن است رغبت بیشتری از خود نشان دهد.

بر اساس ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه به دولت اجازه داده شده است که برخی از فعالیت های دستگاههای اجرایی مرتبط با مدیریت امور شهری را به شهرداری ها واگذار نماید که در این رابطه مصوباتی هم در رابطه با واگذاری فعالیت های برخی دستگاه های اجرایی به شهرداری ها به تصویب شورای عالی اداری رسیده است. به دلیل مخالفت برخی دستگاه های اجرایی مربوط در واگذاری فعالیتها و همچنین عدم آمادگی شهرداری ها، پیشرفت محسوسی در این باره حاصل نشده است البته

با توجه به اینکه مقدمات کار فراهم شده و این موضوع در برنامه چهارم توسعه و در پیش نویس سند بهینه سازی اندازه دولت مورد تأکید بیشتری قرار گرفته است. لذا امید است که فعالیت های بیشتری به شهرداری ها واگذار شود.

آثار مثبت کوچک سازی دولت

مهمترین آثار مثبت بهینه سازی اندازه دولت، افزایش رشد اقتصادی کشور است. علاوه بر این کوچک سازی، دولت می تواند آثار مثبت زیر را هم در برداشته باشد:

+ با کوچک سازی دولت، نقش و مشارکت مردم در توسعه کشور افزایش یافته و در نتیجه سرعت توسعه کشور افزایش می یابد. بدیهی است وقتی دولت در همه امور دخالت می کند، حضور مردم در اداره کشور کم رنگ می شود، عدم حضور مردم در اداره امور کشور مانع بزرگی در راه توسعه یافتگی محسوب می شود.

+ یکی از مشکلات دولت بزرگ، افزایش هزینه های جاری و عدم امکان پرداخت حقوق و مزایای مکفی برای کارکنان می باشد، کاهش اندازه دولت آن را قادر می سازد، که بتواند حقوق و مزایای کارکنان خود را متناسب با هزینه های زندگی پرداخت کند و بدین ترتیب انگیزه آن ها را برای ارائه خدمات بیشتر افزایش دهد.

+ یکی دیگر از مشکلات کشورها با دولت بزرگ، انحصاری بودن اکثر خدمات و عدم وجود رقابت در ارائه آنها می باشد که عامل مهمی در افت کیفیت خدمات محسوب می شود. با کوچک سازی دولت و افزایش نقش مردم و ارائه خدمات توسط بخش های مختلف و ایجاد رقابت بین آنها کیفیت خدمات نیز افزایش می یابد.

+ کاهش مقبولیت دستگاه های دولتی نزد مردم و خدمت گیرندگان از دیگر اثرات منفی بزرگی دولت است که به واسطه پائین بودن کیفیت خدمات دستگاه های دولتی بوجود می آید بنابراین داشتن دولتی با اندازه مناسب و ارتقاء کیفیت خدمات، بالا رفتن مقبولیت دولت را در بر خواهد داشت.

+ کاهش هزینه های جاری دولت و به تبع آن افزایش اعتبارات عمرانی از دیگر آثار مثبت کوچک سازی دولت است که موجب می شود دولت، امکانات لازم را برای اجرا و تکمیل پروژه های عمرانی و زیربنائی در اختیار داشته باشد.

وجود یک دولت بزرگ در اقتصاد از انگیزه مشارکتهای مردمی می کاهد یک دولت کوچک قدرتمند به مراتب کاراتر از یک دولت بزرگ ضعیف است. لذا کشورهایی که دولت های بزرگی دارند برای کاهش حجم دولت باید عزمی راسخ داشته باشند بویژه آنکه در بخش دولتی باید به خصوصی سازی اعتقاد جدی وجود داشته باشد.

فصل سوم

توانمند سازی بخش خصوصی

توانمند سازی بخش خصوصی در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی آمده است.

رویکرد کوچک سازی بدنه دولت و بهبود عملکرد فعالیت های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار و محول کردن فعالیت های اقتصادی به بخش خصوصی با انتقال مدیریت و یا مالکیت دارایی ها به این بخش، مفهوم خصوصی سازی را تشکیل می دهد.

برای خصوصی سازی راه های مختلفی را برشمرده اند: خصوصی سازی همراه با واگذاری مالکیت و خصوصی سازی بدون واگذاری مالکیت ؛ از طریق قرارداد مدیریتی خدماتی و یا قرارداد اجاره، توزیع کوپنی سهام به صورت واگذاری سازمان های دولتی که در ایران سهام عدالت نام گذاری شده است. آنچه که مسلم است خصوصی سازی و کوچک کردن دولت یک مقوله محتوایی است نه شکلی و ظاهری و به همین دلیل رهاسازی نیست. به عبارت دیگر باید عوامل اقتصادی به صورت خودجوش در اقتصاد و در سایر قلمروهای سیاسی، فرهنگی و اجتماعی حضور داشته و در عین حال هرگونه اعمال قدرت انحصاری از آنها سلب شده باشد.

در شرایط نامناسب اقتصادی، خصوصاً در وضعیت های بی ثبات و حاکمیت نیروهای ضدبازار و وجود ساختارهای ضدرقابتی در اقتصاد هم حاکمیت دولت بر اقتصاد ناکارآمد است هم حاکمیت بخش خصوصی.

خصوصی سازی نه فرایندی ساده است و نه به یک صورت متحدالشکل اجرا می شود. چگونگی شروع آن متفاوت است و کشورها اهداف مختلفی را از اجرای آن دنبال می کنند و با طیف گسترده ای از مشکلات و موانع مواجه اند و برای نیل به اهداف مورد نظر خود به راهبردها و طرح های متفاوت نیازمند هستند.

هیچ رویکرد جهانی قابل استفاده ای برای اجرای برنامه خصوصی سازی وجود ندارد و تلاش برای ایجاد یک رویکرد فراگیر و مناسب، کاری بیهوده و زیان آور است.

باید در نظر داشت از نظر رشد، شرکت های خصوصی در صنایع رقابتی بسیار کارا تر از شرکت های دولتی عمل می کنند. بسیاری از متغیرهای سیاست گذاری مانند: انضباط مالی، قیمت ها و آزادسازی تجاری، حذف مقررات زاید، خصوصی سازی و شفاف سازی حقوق مالکیت برای تعیین میزان رشد، اهمیت دارند. توجه به هر یک از این موارد به طور جداگانه ممکن است تأثیر محدودی بر میزان رشد داشته باشد ولی در مجموع، ارتباط محکمی با توسعه سریع دارند.

این موضوع در گزارش بانک جهانی نیز به نحوی مورد توجه بوده و بررسی آثار و تبعات خصوصی سازی در کشورهای مختلف نشان داده که اجرای طرح های خصوصی سازی به بهبود عملکرد مالی و عملیاتی شرکت های خصوصی منجر گردیده و در سطح کلان باعث افزایش رفاه عمومی شده است. به دنبال طرح موضوع خصوصی سازی در قوانین برنامه اخیر، موضوع در قوانین یاد شده و همچنین سند چشم انداز نظام، اصلاح ساختار مدیریت و همچنین ساماندهی اقتصاد به منظور توانمند سازی بخش خصوصی نیز مورد توجه بوده است.

تحقق اهداف سند چشم انداز بیست ساله کشور با حضور و مشارکت فراگیر تمام بخش های اقتصادی اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی امکان پذیر است. این مهم در سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز به خوبی دیده شده است؛ از آنجا که اقتصاد کشور ما به شدت دولتی بوده و طی چند دهه اخیر نیز به دلایل مختلف، اقتصاد ایران تحت تاثیر تفکرات و سیاست های مبتنی بر دولت محوری، دولتی تر و انحصاری تر شده است، ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ از سوی مقام معظم رهبری به منزله "انقلاب اقتصادی" جهت رفع این معضل اعلام شده است و می تواند اقتصاد ما را در وضعیت مناسبتری قرار دهد و به سمت مدیریت اقتصاد خصوصی سوق دهد. که با تدوین مناسب روش های اجرایی سیاست های کلی اصل ۴۴ این امر امکان پذیر و محقق خواهد شد.

برای اجرای موفق سیاست های کلی اصل ۴۴ لازم است در ساختار اقتصادی کشور تغییر بوجود آید و اقتصاد کشور از دولتی بودن به سمت اقتصاد خصوصی حرکت نماید. این مهم بدون بهبود فضای کسب و کار به عنوان پیش نیاز، میسر نمی شود. همچنین در این راستا باید توانایی بخش خصوصی در پذیرش این سهم ارتقاء داده شود و این بخش توانمند شود. در حال حاضر ۲۰ درصد از فعالیت های اقتصاد کشور توسط بخش خصوصی انجام می شود که در آینده باید این سهم به ۸۰ درصد ارتقاء یابد.

در این راستا ضروری است اقدامات زیر از سوی نهادهای تصمیم گیری صورت گیرد:

- ۱ - نقش و جایگاه دولت از مالکیت به حاکمیت و از تصدی گری به برنامه ریزی و نظارت تغییر یابد،
 - ۲ - دولت باید در جایگاه کارشناس و مشاور بخش خصوصی و ناظری بی طرف قرار گیرد و با ارائه اطلاعات لازم کمک کند تا بخش خصوصی در شرایطی آسوده و بدون مانع به فعالیت پردازد.
 - ۳ - دولت باید حضور بخش خصوصی در اقتصاد را با نهاد سازی تسهیل کند، مدل اجرای کار را طراحی، یا به آموزش بخش خصوصی با قاعده های بین المللی پردازد حرکت به سمت اقتصاد مختلط و همگرا که ترکیبی از اقتصاد ایران و جهان باشد را ممکن سازد تا بتواند بهره وری را بالا ببرد و با ایجاد تعامل مثبت و سازنده بین بخش دولتی و خصوصی گفتمان و ادبیاتی را شکل دهد که موجب تعامل سازنده شود.
 - ۴ - دولت با تزریق منابع مالی از جمله ارائه تسهیلات و امکانات مالی، فروش اقساطی سهام شرکت ها و آزادسازی قیمت ها به بخش های خصوصی، موجب تحرک شود.
 - ۵ - بخش خصوصی از حمایت های لازم برخوردار شود، و مدیریت رشد را بر عهده بگیرد و از رقابت های نابرابر در امان باشد
 - ۶ - اطلاعات مربوط به مسائل کلان اقتصادی کشور نباید فقط در دوائر دولتی بماند و بخش خصوصی با شفافیت اطلاعات باید در جریان همه فرایندهای اجرای اصل ۴۴ قرار گیرد.
 - ۷ - با اصلاح مقررات فعلی فضای کسب و کار کشور بهبود یابد.
 - ۸ - با تشکیل شرکت هایی هم وزن، هم شکل و هم کلاس با واحدهای مشابه در سطح منطقه و جهان در هر بخش از اقتصاد کشور، امکان جذب منابع مالی و سرمایه های خارجی، بازاریابی، صادرات و شکل گیری جهش فراهم شود.
- قابل توجه است در جای جای احکام قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بر پیگیری توأمان حضور بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی و بهبود نظارت و هدایت حوزه حاکمیت دولت تکیه می شود که در این راستا به برخی از این موارد اشاره می شود:
- ۱ - موضوعات اشاره شده در بندهای ۱ و ۲ و ۳ ماده ۲۸ قانون اصل ۴۴ قانون اساسی، مبنی بر فراهم نمودن سالانه حداقل ده میلیارد دلار خط اعتباری برای تامین مالی سرمایه گذاری های بخش های غیر

دولتی از خارج از کشور که در حال حاضر به دلیل وجود برخی محدودیت ها تامین و تدارک اعتبار مزبور میسر نشده است.

اتخاذ سیاست هایی برای اختصاص ۴۰ درصد از مانده حساب ذخیره ارزی سال قبل به بخش غیر دولتی از طریق هیات امانت، حساب ذخیره ارزی توسط بانک مرکزی و بانک های عامل و منظور نمودن بخشی از ارز حساب ذخیره ارزی و یا ارز بانک مرکزی به عنوان سپرده در بانک های عامل برای باز کردن خط اعتباری ارزی توسط بانک های عامل و بانک های خارجی.

۲ - اختصاص فصل وسیعی (نیمی از قانون) به موضوعات تسهیل رقابت و منع انحصار و مواد متعددی برای توانمند سازی و حمایت بخش تعاونی که هم اکنون با تشکیل شورای رقابت و پس از آن مرکز ملی رقابت، شاهد کم شدن موانع موجود بر سر راه رقابتی شدن اقتصاد هستیم. که در این خصوص لایحه ی " ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار" در ماده ۹۱ قانون که باید توسط اتاق های بازرگانی و تعاون تهیه شود و در آن به موضوعات رفع موانع فرهنگی، قانونی، اجرایی و سایر موانع پیش روی رقابت خواهد پرداخت .

۳- ماده ۷ قانون به تسهیل و تسریع سرمایه گذاری اشاره دارد که در آن دستگاه های اجرایی مکلفند درخواست سرمایه گذاران و صدور مجوز فعالیت یا پروانه کاری را ده روزه پاسخ دهند و ظرف حداکثر یک ماه هم مشروط به وجود شرایط لازم ، مجوز های سرمایه گذاری متقاضیان را صادر کنند . برای نظارت بر اجرای این موضوع هم ستاد های سرمایه گذاری استانی ایجاد شده اند.

در تبصره ۳ ماده (۷) قانون، انتشار کتاب راهنمای سرمایه گذاری حاوی فرآیند، مدت زمان، هزینه و کلیه اقدامات لازم توسط متقاضی مجوز و فعالان حوزه های مختلف اقتصادی را مد نظر قرار داده که هم اکنون این کتاب قابل بهره برداری است . این تسهیلات و مجموعه این شفاف سازی ها کمک به انگیزش و روی آوردن بخش غیر دولتی در فعالیت های مولد اقتصادی می کند .

همین طور در تبصره ۴ این ماده به تشکیل هیات نظارت بر مقررات زدایی اشاره شده است، که رئیس جمهور موظف است هیاتی را مامور نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت های اقتصادی نماید. اعضای این هیات به عنوان منتخبین از سوی رئیس جمهور، وظیفه رسیدگی و نظارت بر حذف قوانین و مقررات زاید و غیر ضرور در امر صدور مجوزها و پروانه های فعالیت های اقتصادی در کشور و در صورت نیاز استفاده از اختیارات قانونی خود جهت ارائه لوایح و

پیشنهادات به مجلس شورای اسلامی و هیات وزیران یا سایر مراجع قانونگذاری برای لغو یا اصلاح این قوانین و مقررات را دارند.

۴- لغو یا تعمیم امتیازات بخش دولتی به دیگر بخش ها و حمایت مالی و توانمندسازی تعاونی ها و بسیاری دیگر از احکام قانون ناظر بر ایجاد زمینه بیشتر حضور بخش غیر دولتی در اقتصاد است که در ماده (۸) قانون به آن اشاره شده است.

۵- ماده (۱۵) قانون به تاسیس انجمن های صنفی - حرفه ای به صورت سازمان های مردم نهاد اشاره می نماید.

۶- اتاق های بازرگانی و تعاون می بایستی واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را تاسیس نموده و گزارشات منظم به شورای عالی اجرای این اصل ارائه کنند. این فرصتی است که در اختیار بخش خصوصی قرار دارد و با استفاده از آن می تواند به نقد بخش دولتی بپردازد. که این مهم در ماده ۹۱ قانون دیده شده است.

۷- بر اساس ماده ۳۲ قانون مزبور ، امکان شکایت فعالان اقتصادی از موارد نقض قانون مورد بحث در شعبی ویژه در قوه قضاییه فراهم شده ، که هم اکنون این شعب توسط قوه مزبور تعیین شده و آمادگی رسیدگی به ادعاهای مطروحه را دارند.

فصل چهارم

ضرورت خصوصی سازی و تسریع اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی

در یک نگاه کلی می توان گفت مؤثرترین استراتژی برای غیر دولتی کردن اقتصاد ملی معکوس کردن جریان واقعی دولتی شدن اقتصاد است. در این استراتژی آزاد سازی اولویت اول را دارد و خصوصی سازی به عنوان نتیجه ناگزیر این سیاست مطرح می شود و نه به عنوان یک هدف و با اولویت اول. با چنین رویکردی شاید بهتر بتوان علل شکست برنامه های خصوصی سازی در ایران را توضیح داد. مداخله دولت در همه عرصه های نظام اقتصادی و بازارها (کار، سرمایه و کالا) بزرگترین مانع رشد بخش خصوصی واقعی و رقابتی است. تا زمانی که بخش خصوصی رشد نکند دولت کوچک نخواهد شد. بخش خصوصی به عنوان موتور و محرک اصلی رشد اقتصادی و صنعتی شناخته می گردد زیرا با بکارگیری سرمایه خود و جذب و مشارکت سرمایه های غیر دولتی و استفاده بهینه از منابع انسانی و اعمال مدیریت کارآمد می توان ضمن ایفاء نقش خود در رشد اقتصادی و صنعتی کشور، همواره تحت نظارت، هدایت و راهبری هدفمند دولت، همراه با بهره گیری از قوانین و مقررات شفاف و روان ولی فاقد کمترین گریزگاه برای سوء استفاده ها و فرصت طلبی ها، اهداف توسعه ای دولت را محقق نماید.

خصوصی سازی فرایندی اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به اجرا در می آورند. واژه خصوصی سازی حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار و به نفع بازار است و وسیله ای برای افزایش کارایی (مالی و اعتباری) عملیات یک مؤسسه اقتصادی است. زیرا چنین به نظر می رسد که مکانیسم عرضه و تقاضا و بازار در شرایط رقابتی باعث بکارگیری بیشتر عوامل تولید، افزایش کارایی عوامل و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع تر کالاها و خدمات و کاهش قیمت ها خواهد گردید. این پیش بینی به جهت مبانی تئوریک و علمی در سطح اقتصاد خرد و همچنین تجربه سایر کشورها امری پذیرفته شده است و در این صورت چرایی مسئله قابل پاسخ و اثبات است. اما نکته غامض و پیچیده، چگونگی انجام آن و در پیچیده ترین مسئله آن یعنی انتقال مالکیت و نیز شکل گیری بخش خصوصی در جامعه است.

در سال های گذشته خصوصی سازی از مهم ترین عناصر اصلی برنامه اصلاح ساختاری کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه بوده است. در واقع امروزه به دشواری می توان کشوری را یافت که

برنامه‌ای را برای واگذاری تمام یا بخشی از شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و یا سهام کردن بخش خصوصی در مدیریت، مالکیت و امور مالی این شرکت‌ها در پیش نگرفته باشد. ضرورت انجام خصوصی سازی کاملاً به اثبات رسیده است به طور کلی سازمان های دولتی از عملکرد خوبی برخوردار نبوده و نیستند به طوری که کالا و خدمات تولیدی آن ها با وجود صرف هزینه‌های زیاد از کیفیت خوبی برخوردار نبوده و در مجموع به خوبی نشان داده‌اند که واحدهای اسراف گر و ناکارآمدی هستند. همچنین به دلیل تلاش دولت برای ایجاد و یا حفظ اشتغال، این سازمان ها از داشتن نیروی کار اضافی رنج می‌برند. سازمان های دولتی به دلیل کار کردن در فضای غیر رقابتی، قیمت‌های پائینی برای محصولات خود بر می‌گزینند و این باعث زیان‌های هنگفت مالی شده، چنانکه در برخی موارد میزان این زیان به ۵ الی ۶ درصد GDP کشور می‌رسد.

برای جبران بار مالی ناشی از زیان سازمان های دولتی، دولت ناچار به انجام اقدامات مالی برای پوشش کسری بودجه خواهد بود. افزایش مالیات‌ها و یا معمول‌تر از آن، کاهش مخارج دولت در سایر بخش‌ها و یا ترکیبی از این دو می‌تواند از جمله این اقدامات باشد. تأمین مالی زیان‌های سازمان های دولتی توسط نظام بانکی، هزینه‌های واسطه‌گری را افزایش داده و باعث کاهش دسترسی شرکت‌های خصوصی به این اعتبارات شده و در کل تهدیدی برای ماندگاری نظام تأمین مالی محسوب می‌شود. دولت‌ها زیر بار فزاینده محدودیت‌های مالی از تأمین سرمایه برای واحدهای وابسته به خود حتی واحدهای سود آوری جهت نگه‌داری و تعمیرات باز می‌مانند زیرا این سازمان ها مدام نیازمند توسعه شبکه و تجهیز مجدد می‌باشند. بر این اساس می‌توان گفت علل وجود ناکارایی در اقتصاد کشورها، عمدتاً ناشی از دخالت و تصدی اقتصادی دولت است. دولت با دخالت در بازار، دستکاری قیمت‌های نسبی و تعیین مقادیر غیر تعادلی برای آن‌ها موجب اختلال در تصمیم‌گیری خانوارها شده و با تصدی اقتصادی و اداره بنگاه های اقتصادی باعث تخصیص غیر بهینه منابع در تولید می‌شود. آنچه در حال حاضر مد نظر سیاستگذاران است صرفاً تغییر مالکیت دولتی و تبدیل آن به مالکیت غیر دولتی است. با این تحلیل که این تغییر نهادی سبب خواهد شد که با اداره بنگاه ها توسط بخش خصوصی، کارایی در تولید ایجاد شود و اتلاف منابع تقلیل یابد طوری که بیشتر مطالعات ارزیابی تأثیر خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهند خصوصی سازی باعث بهبود عملکرد شرکت‌ها شده است. مطالعه ۲۱۸ شرکت غیر مالی خصوصی شده در مکزیك بین سال های ۱۹۸۳ تا ۱۹۹۱ نشان دادند که

سازمان های دولتی در بخش های رقابتی و غیر رقابتی از زیان دهی پیش از خصوصی سازی به سودآوری پس از آن رسیده اند و این امر با کاستن شکاف موجود در عملکرد شرکت از طریق استفاده از گروه های نظارت در بخش خصوصی حاصل شده است. تولید واقعی ۲۵/۳ درصد افزایش نشان داد، فروش به ازای هر کارمند تقریباً دو برابر شد و میزان سود تا ۲۴ درصد رشد نمود. آنها با کنترل تغییرات دریافتند که این افزایش ها به طور عمد به دلیل بهره وری ناشی از بهبود در انگیزه و اعمال مدیریت بهتر در بخش خصوصی بوده و هزینه های پائین تر اشتغال نیز نتیجه کاهش نیروی کار بوده است.

وجود بسترهای فساد در اقتصادی دولتی

خصوصی سازی تقریباً همزمان با هجوم نظری و علمی به دولت رفاه صورت گرفت. در دهه ۱۹۷۰ در پی بحران کاهش سود در نظام سرمایه، زمزمه های ناکارآمدی دولت در هدایت اقتصاد و زیر سؤال بردن نظام های دولت رفاه آغاز شد. با ایجاد مخاطره برای نظام سرمایه در وهله نخست و در حیطه نظری، دولت ها ناکارآمد و عامل فساد معرفی شدند و نگاه مکتب که دولت را نه عاملی برای توسعه که مانعی برای آن به شمار می آورده مطرح شد. پارادایمی که نزدیک به دو دهه در ادبیات لیبرالیستی اقتصاد حاکم بود.

با این اوصاف می توان گفت که اقتصاد دولتی سبب گسترش اقتصاد زیر زمینی می شود. این نوع از اقتصاد هزینه های مبادله را افزایش می دهد به نحوی که فعالیت سالم در چنین فضایی ضریب ریسک را غیر قابل قبول می کند. رشد و توسعه اقتصادی نیاز به شفافیت دارد در صورتی که تصدی گری دولت، فضای اقتصادی را آلوده به فساد و در نهایت اقتصاد سیاه را حاکم می کند. گسترش فساد باعث تراکم ثروت نامشروع در نزد عده ای می شود. این تراکم موجب ایجاد انحصار در تولید، توزیع و یا مصرف می شود و نتیجه این وضعیت نیز، کسب سود غیر منصفانه از سوی این افراد و توزیع ناعادلانه فرصت ها، درآمدها و شکاف طبقاتی می باشد. از طرفی افراد انحصار گر نیز برای حفظ و تقویت حالت انحصاری، مبادرت به تبانی با افراد ذی نفوذ و صاحب منصب در سازمان های دولتی می نمایند و بعضاً باعث انحصارات سیاسی می شوند. در این شرایط فعالیت های تولیدی، خدماتی و تجاری انجام شده از سوی سازمان ها و شرکت ها کوچک و یا دارندگان سرمایه های کوچک کاهش پیدا می کند.

طی اقدامات انجام شده در زمینه خصوصی سازی طی دهه قبل، جمهوری اسلامی ایران به سیاست خصوصی سازی و آزاد سازی اقتصادی به مثابه دو رکن عمده سیاست تعدیل روی آورد. دولت کوشید با اجرای سیاست خصوصی سازی و واگذاری واحدهای تولید و فعالیت های اقتصادی به بخش خصوصی و اصلاح چارچوب های قانونی و ترتیبات سیاسی، موجبات مدرنیزه کردن زیر بنای اقتصادی و صنعتی و جذب سرمایه گذاری خارجی را فراهم آورد. این سیاست ها که از زمان آقای هاشمی شروع شده بود در سال ۱۳۷۷ با تبصره مجلس شورای اسلامی تشدید شد و در برنامه سوم توسعه اقتصادی کشور بر خصوصی سازی سازمان های دولتی تأکید گردید. همچنین به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی به منظور کاهش حجم تصدی و تقویت اعمال و نظارت دولت و فراهم شدن امکانات و زمینه های بیش تر مشارکت مردم در امور حکومتی، دولت موظف گردید در اولین سال برنامه سوم، اصلاحات ساختاری ضروری را در تشکیلات اداری کشور به عمل آورد. روند تحولات قانونی خصوصی سازی در ایران به طور خلاصه طی سه برنامه صورت گرفت که دوره اول (۷۳-۱۳۶۹) دوره دوم (۷۸-۱۳۷۴) و دوره سوم (۸۳-۷۹) بود. در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی تمهیداتی جهت خصوصی سازی به کار گرفته شد که به طور خلاصه عبارتند از:

- ۱- شرکت های دولتی که با تصویب هیأت وزیران مشمول واگذاری از طریق مزایده یا بورس به بخش غیر دولتی می شوند، از تاریخ تصویب، مشمول مقررات حاکم بر سازمان های دولتی نخواهند شد و در چارچوب قانون تجارت اداره می شوند.
- ۲- طبق ماده ۱۵ برنامه سوم، سازمانی به نام خصوصی سازی تشکیل گردید که این سازمان وکالت واگذاری شرکت هایی که مورد تصویب قرار گرفته اند را بر عهده داشت.
- ۳- دولت موظف شد ظرف یک سال از آغاز برنامه سوم، اقدامات قانونی برای لغو انحصارات و جلوگیری از فعالیت های انحصارگرانه را انجام دهد. این اقدام باعث تحرک آزاد و رقابتی شرکت های غیر دولتی می شد. اطلاعات ارائه شده برای این دوره حاکی از آن است که ۳۱ درصد کل واگذاری های دوره ۸۱-۶۹ در این دوره صورت گرفته که ۹۰ درصد آن از طریق بورس و ۱۰ درصد باقی مانده از طریق مزایده واگذار شده است. در ضمن در این دوره ۷۰ درصد واگذاری ها از طریق سازمان خصوصی سازی صورت گرفته است.

در مجموع برنامه خصوصی سازی در ایران با موفقیت‌ها و موانعی روبرو بوده است که این موانع در قالب مشکلات عمومی، قانونی و تشکیلاتی بروز و ظهور یافته است که یکی از این مشکلات عدم امکان رشد بخش خصوصی به علت بزرگتر شدن بنگاه‌های دولتی است، همچنان که تا کنون تجربه شده اگر دولت به رغم تأکید بر خصوصی سازی همچنان بر مداخلات خود ادامه دهد و از آزاد سازی امتناع کند هیچ نتیجه ملموسی در جهت کوچک کردن وزن اقتصادی دولت عاید نخواهد شد. تحلیل علمی و تجربه تاریخی نشان می‌دهد که حلقه مفقود شده رشد اقتصادی پایدار متکی به بخش خصوصی، آزاد سازی اقتصادی و امتناع دولت از مداخله در ساز و کار بازار است برای تحقق بخشیدن به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ راهی جز پذیرفتن علم و تجربه انباشته بشری نیست. نکته اساسی این است که در حال حاضر، نگاه دولت در ایران به بخش خصوصی، همراه سازی عدالت اجتماعی با توسعه بخش خصوصی یا خصوصی سازی است و این امر به جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر برای شهروندان است. برای مثال توزیع سهام عدالت برای دهک‌های پائین جامعه بوده است. لیکن این توزیع، زمانی می‌تواند با بهره‌وری توأم شود که با مدیریت خصوصی همراه باشد. خصوصی سازی تنها یک جزء کوچک از سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی است و برای اجرای کلیه سیاست‌های اصل ۴۴ باید تحول اقتصادی ایجاد شده و فضای رقابتی ضد انحصار نیز تعریف شود. باز تعریف دولت و جایگاه آن در سیاست‌گذاری بجای تصدی‌گری از مسائل بسیار مهم است. این سؤال که وظیفه آماده سازی بخش خصوصی و تقویت عملکرد آن بر عهده چه کسی است؟ سؤال بسیار مهمی است و در پاسخ باید گفت که قطعاً سازمانی که گرداننده اقتصاد است نمی‌تواند برنامه‌ای برای آن ارائه نکند بنابراین با توجه به قوانین و مقررات باید ضوابطی ایجاد شود که در کنار آن بخش‌های خصوصی و تعاونی نیز شاخص‌ها بهره‌وری خود را ارتقاء دهند.

تجربه نشان داده است با اینکه خصوصی سازی یکی از ابزارهای لازم تبدیل اقتصاد تحت کنترل دولت به اقتصاد بازار است، نوسداروی تمامی مشکلات نیست. خصوصی سازی در شرایطی بیشترین تأثیر را دارد که بخشی از یک برنامه وسیع‌تر اصلاح اقتصادی و توسعه بخش خصوصی باشد. مزایای خصوصی سازی وقتی تأمین می‌شود که دولت ایجاد محیط رقابتی را تضمین نماید.

فصل پنجم

راهبردهای کوچک سازی

در این که آیا دخالت دولت در اقتصاد باعث شکوفایی اقتصادی می شود یا برعکس، در میان اقتصاددانان هیچ توافقی وجود ندارد. در کمتر مسئله ای می توان این چنین اختلاف نظر فاحشی را مشاهده کرد. گروهی از اقتصاددانان، کوچک سازی دولت را برای رسیدن به اقتصادی شکوفاتر توصیه می کنند و در این خصوص استدلال های اقتصادی ارائه می دهند. در کل، استدلال ها در اشاره به سه مورد زیر با هم مشترک هستند:

الف) دخالت دولت و افزایش فعالیت های آن به گسترده شدن حوزه عمومی و در نتیجه بالا رفتن هزینه های آن منجر می شود. مهم ترین عوامل این افزایش هزینه را می توان به شرح زیر دانست:

۱- خدمات دولت هزینه مند است. این موضوع وقتی جدی تر می شود که ببینیم در برخی موارد، خدمات دولت ارزان تر از خدمات مشابه است یا به صورت رایگان ارائه می شود.

۲- اتلاف سرمایه در بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی بسیار بیشتر است به همین دلیل، فعالیتی که در بخش دولتی انجام می شود در واقع، گران تر از فعالیت مشابهی است که بخش خصوصی انجام می دهد.

به هر حال، هزینه گزافی که دولت باید برای خدمات عمومی پرداخت کند، براققتصاد کلان کشور تأثیر می گذارد. افزایش مالیات ها و استقراض بیشتر دولت برای تأمین مالی هزینه های دولت بزرگ تر، موجب کاهش منابع مالی شهروندان یا اشخاص بخش خصوصی و نیز کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه گذاری، قبول ریسک و فعالیت هایی با بهره وری بالاتر می شود.

ب) بازدهی نزولی در فعالیت های دولت بزرگ تر، موجب تخصیص غیر بهینه و اتلاف بخشی از منابع موجود در اقتصاد می شود.

ج) واکنش کندتر بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی برای جبران اشتباهات، انطباق با تغییرات محیطی، دریافت اطلاعات جدید و استفاده از نوآوری ها نیز کاهش رشد اقتصادی را به دنبال دارد. ناکارآمدی اقتصاد دولتی مهم ترین مشکلی است که دولت ها نتوانستند خلاف آن را اثبات کنند.

هم اکنون سال هاست که نظریه شکست دولت بزرگ، در گستره جهانی، مطرح شده است. انگلستان در دوره تاجر، آمریکا در دوره ریگان و استرالیا در دوره راجر داگلاس این نظریه را پذیرفت. در عرصه جهانی نیز صندوق بین المللی پول و بانک جهانی مشوق آن به شمار می روند.

یکی از استدلال هایی که در این زمینه مطرح می شود، این است که بخش خصوصی به دنبال بیشتر کردن سود و بخش دولتی به دنبال بیشتر کردن بودجه است و بدین ترتیب، کارآمدی دغدغه اصلی بخش خصوصی است. حال آن که نیل به چنین هدفی در اقتصاد دولتی اهمیت کمتری دارد.

برای بررسی اندازه دولت در اقتصاد معمولاً از دو شاخص استفاده می کنند. اولین شاخص عبارت است از نسبت هزینه های دولتی به تولید ناخالص داخلی و دومین شاخص عبارت است از نسبت شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان کشور.

طبق گزارش سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق، اندازه دولت در اقتصاد ایران بر طبق شاخص نخست از ۵/۳۸ درصد در سال ۱۳۶۶ به ۴/۷۰ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است. براساس شاخص دوم نیز اندازه دولت از ۶۳/۷ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۷/۳۳ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است.

گرچه از باب نمونه، در بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تاریخ ۱۹/۵/۱۳۸۱ اذغان شده که «تعداد پست های مدیریتی طی دو دهه گذشته ۶۰ درصد رشد کرده است»، با این حال، پروژه کوچک سازی باعث تعدیل نیروی انسانی در رده های پائین و قشر کم درآمد جامعه می شود. همچنین توجه به تعداد سازمان های دولتی در سال های متمادی می تواند اندازه دولت را تا حدودی نشان دهد.

تعداد سازمان های دولتی در سال ۱۳۸۲، ۵۳۱ عدد بوده است، حال آنکه در سال ۱۳۵۶ تنها ۱۲۸ سازمان وجود داشته است. این رشد چهار برابری در حالی صورت گرفته است که بین این فاصله زمانی، جمعیت ایران چهار برابر نشده است.

به همین دلیل، از اواخر دهه ۶۰ کوچک سازی دولت امری مهم تلقی شد و دولت ایران، تلاش هایی را در این زمینه شروع کرد. فعالیت های مزبور نتیجه چندانی در پی نداشت و برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ را باید نقطه عطفی در این خصوص دانست. همچنین قانون برنامه چهارم توسعه که در ادامه سیاست های برنامه سوم توسعه تدوین و تصویب شده است، در زمینه کوچک سازی دولت از اهمیت خاصی برخوردار است.

دو برنامه مزبور و همچنین قوانین بودجه سالانه های اخیر که براساس آنها تنظیم شده است، سیاست های مشخصی برای کوچک سازی اندازه دولت پیش بینی شده نموده است که اجرای دقیق

آنها بر اساس آیین نامه ها و دستور العمل های مربوط، همان راهکارهای اجرایی کوچک سازی دولت است که برخی از آنها به قرار زیر است:

راهکارهای اجرایی کوچک سازی دولت

✚ محدودیت در ورود به خدمات دولتی

✚ واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی دستگاه های اجرایی به بخش غیر دولتی

✚ ادغام وزارتخانه ، مؤسسات و شرکتهای دولتی

✚ واگذاری سهام و مدیریت شرکت های دولتی به بخش غیر دولتی

✚ تفکیک وظایف و فعالیت های دولت در امور حاکمیتی ، تصدی های اجتماعی ، تصدی های اقتصادی و امور زیربنایی و تأکید بر انجام وظایف مذکور به استثنای وظایف مربوط به امور حاکمیتی از طریق مشارک مردم و توسعه بخش خصوصی که این موضوع در قانون برنامه چهارم توسعه مورد توجه ویژه قرار گرفته است.

✚ تغییر نظام بودجه ریزی براساس قیمت تمام شده خدمات و عملکرد (بودجه ریزی عملیاتی)

✚ متناسب سازی تعداد کارکنان هر دستگاه با اهداف و مأموریت های آن ها

✚ واگذاری برخی از فعالیت های دستگاه های اجرایی به شهرداری ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا

✚ کاهش هزینه های جاری دولت (سالانه به میزان ۲درصد)

✚ کاهش حجم تصدی های دولت به میزان سالانه ۳ درصد

اجرای کامل ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی و دولت (درحال حاضر براساس قانون مذکور بخشی از فعالیت های دستگاه های اجرایی کشور با مشارکت بخش خصوصی انجام می شود) علاوه بر قوانین برنامه که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است برای رفع موانع قانون اساسی در خصوص کوچک سازی اندازه دولت ، سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی دو مرحله و پنج بند در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ اعلام شد.

الف) سیاست های کلی توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

(ب) سیاست های کلی بخش تعاونی

(ج) سیاست های کلی توسعه بخش غیر دولتی از طریق واگذاری فعالیتهای و بنگاه های دولتی

(د) سیاست های کلی واگذاری

(ه) سیاستهای کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

در بند (الف) دولت مکلف شده است تا ضمن عدم شروع فعالیت جدید در موارد خارج از صدر اصل ۴۴ نسبت به واگذاری همه فعالیت ها که مشمول عناوین مزبور نباشند، به بخش های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی حداکثر تا پایان برنامه پنجم توسعه (سالانه حداقل ۲۰ درصد) اقدام کند. در این بند، به بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی اجازه داده شده است تا در برخی از فعالیت های صدر اصل ۴۴ نیز وارد شوند. برای نمونه، سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت صنایع و معادن بزرگ، فعالیت های بازرگانی خارجی، بانکداری، تأمین نیرو، امور پست و مخابرات، راه و راه آهن، هواپیمایی و کشتیرانی

در بند (ب) دولت مکلف شده است به انحای مختلف از تعاونی ها حمایت کند.

در بند (ج) نیز بر تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست گذاری و هدایت نظارت بر اقتصاد، خصوصی سازی، گسترش مالکیت عمومی و واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه های دولتی به بخش خصوصی تأکید شده است.

در بند (د) به الزامات واگذاری و نحوه مصارف در آمدهای حائل از واگذاری ها اشاره شده است.

در بند (ه) نیز بر تداوم اعمال حاکمیت دولت از طریق سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت اشاره شده است.

فصل ششم

کوچک سازی و تجارب موفق

با توجه به اهمیت خصوصی سازی خوب است که به برخی مثال های موفقیت آمیز در دیگر کشورهای جهان نظر کرد. هر چند که هر کشور شرایط ویژه خود را دارد ولی می توان درس های زیادی از تجربه دیگر کشورها آموخت و شاید بتوان این تجربیات را در عرصه های اجرایی و صنعتی کشور نیز به کار بست. در این راستا ما تصمیم گرفتیم در ابتدا به تجربه جمهوری چک نظر کنیم زیرا این کشور یکی از موفق ترین سوابق را در خصوصی سازی دارد.

شاخصه های اصلی روند خصوصی سازی در جمهوری چک

- ۱- سرعت: دولت جمهوری چک با سرعت زیادی به خصوصی سازی شرکت های دولتی پرداخت.
- ۲- وسعت: پیش از آغاز روند خصوصی سازی، ۹۸ درصد از منابع در جمهوری چک دولتی بودند و حقوق مالکیت خصوصی وجود نداشت.
- ۳- تعهد: واسلاو کلاوس اقتصاددان و سیاستمدار چک که به مقام نخست وزیری رسید، کاملاً به روند اقتصاد بازار آزاد متعهد بود و برای این موضوع تلاش ها و مبارزات زیادی کرد. کلاوس به شدت مخالف ترکیب بازار کنترل شده دولتی و بازار آزاد بود.
- ۴- وجود اجماع در سطح نخبگان: بیشتر اقتصاددان ها و سیاستمداران جمهوری چک بر سر اصول تحول اقتصادی اتفاق نظر داشتند. این اصول عبارت بود از: رفع کنترل و برنامه ریزی از سوی دولت مرکزی، اجرای سیاست های غیر کنترلی در قیمت گذاری، تجارت خارجی و تعیین نرخ ارز، خصوصی سازی، اعمال سیاست های مالی و پولی سختگیرانه برای جلوگیری از بروز ابرتورم.
- ۵- سرمایه گذاری خارجی: مقام های جمهوری چک، خصوصی سازی را به عنوان یک استراتژی مورد استفاده قرار دادند تا در راستای احیاء اقتصادی سرمایه خارجی جذب شود. سرمایه گذاران بزرگ

خارجی با خریدن برخی از بزرگترین شرکت های دولتی به اقتصاد جمهوری چک کمک شایانی کردند. در این زمینه می توان به فروش شرکت خودروسازی اشکودا به شرکت فولکس واگن در سال ۱۹۹۱ و فروش شرکت تاباک کوتنا هورا به شرکت فیلیپ موریس در سال ۱۹۹۲ اشاره کرد.

۶- ریشه کن کردن فساد: در پی گسترش خصوصی سازی، گروه ها و باندهای وابسته به حزب کمونیست به حاشیه کشیده شدند. این امر برای تقویت روند خصوصی سازی و جلوگیری از قبضه شدن قدرت در دستان گروهی فاسد بود. هر چند که هنوز مواردی از فساد و تمرکز قدرت در جمهوری چک وجود دارد ولی دولت تلاش های زیادی را برای رسیدگی به پرونده های بزرگ فساد انجام داده و فعالیت های گسترده ای هم در جهت جلوگیری از تمرکز قدرت داشته است.

جدول زمانی خصوصی سازی در دهه ۹۰ میلادی:

در سال ۱۹۸۹ و در پی انقلاب مخملی، امکان اصلاحات عمیق اقتصادی و تغییرات سیاسی فراهم شد. در آن زمان کشور چک هنوز جزئی از چکسلواکی بود و بخش خصوصی بسیار کوچکی داشت. در واقع تنها کمی بیشتر از ۱ درصد نیروی کار آن کشور در بخش خصوصی فعالیت داشت و سهم این بخش از تولید ناخالص داخلی تنها ۲ درصد بود. بازارهای بسته، کیفیت پائین کالا، تمرکز بر صنایع سنگین و نظامی و بیکاری از وجوه مشخصه این کشور بود. اما در دهه نود میلادی و پس از سالها سلطه کمونیست، جمهوری تازه تاسیس چک فرصت یافت تا اقتصاد کنترل شده و هرمی را به اقتصاد بازار بدل کند. مردم چک هم این فرصت را مغتنم شمردند و این روند به گونه ای پیش رفت که در سال ۱۹۹۶ بخش خصوصی ۷۴ درصد از تولید ناخالص داخلی جمهوری چک را تشکیل داد؛ یعنی تنها ظرف هشت سال این بخش ۷۲ درصد رشد نشان داد.

جمهوری چک در سال ۱۹۹۰ اقدامات اولیه را برای خصوصی سازی آغاز کرد و ظرف یک سال دولت، سیاست های اقتصاد بازار آزاد از جمله رفع کنترل ها در قیمت گذاری و تجارت را به اجرا گذاشت. اقدامات موسوم به شوک درمانی که از سوی صندوق بین المللی پول به اجرا گذاشته شد، شامل مواردی همچون برداشتن ۹۵ درصد از کنترل قیمت ها، حرکت به سوی تراز پرداخت های مثبت، ایجاد ثبات در نرخ ارز، صادرات به بازارهای اروپای غربی و کاهش بدهی خارجی بود. البته اولین

پیامد تحقق اقتصاد بازار آزاد، افزایش قیمت ها با سرعتی بیشتری از افزایش آمدها بود. در این دوره اقتصاد جمهوری چک افت نشان داد و به اصطلاح وارد رکود تحولی شد که در واقع رکود ناشی از کاهش تقاضا و عدم ثبات بازار بود. اما در نیمه دوم سال ۱۹۹۲ وضعیت اقتصادی جمهوری چک بهبود یافت.

در سال ۱۹۹۳ دولت چک، اصلاحات مالیاتی را به اجرا گذاشت و مالیات بر فروش و ارزش افزوده را جایگزین مالکیت بر گردش مالی کرد. برای قدرت بخشیدن به محیط اقتصادی و افزایش سود سرمایه گذاری، درآمدها و مخارج دولت هم به شدت کنترل شد. در همین حال، دولت چک قوانین جدیدی را به اجرا گذاشت که هماهنگی بیشتری با استانداردهای کشورهای غربی داشت. دولت پراگ ساختارهای اداری را بهبود بخشید تا برای سرمایه گذاری مساعدتر باشد؛ این تلاش ها شامل اصلاحات بنیادی در بخش بانکی جمهوری چک بود. در ضمن دولت تلاش کرد تا علاوه بر آمریکا و اروپای غربی تعامل خود را با کشورهای غیرغربی هم افزایش دهد تا جمهوری چک بیش از حد وابسته به یک بازار خاص نباشد.

تلاش های دولت چک برای بهبود وجهه کشور نزد سرمایه گذاران خارجی موثر بود. در ماه مارس ۱۹۹۳ جمهوری چک اولین کشور اروپای شرقی بود که پس از فروپاشی نظام کمونیسم توانست در زمینه سرمایه گذاری، از سوی شرکت اعتبار سنجی مودی رتبه متوسط کسب کند. از سال ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶، سیاست های دولت به دوره ای از شکوفایی اقتصادی انجامید که با رشد بالا، نرخ با ثبات تورم و کاهش نرخ بیکاری همراه بود. همچنان که پیشتر نیز عنوان شد، در پایان این دوره بخش خصوصی به قدری توسعه یافت که ۷۴ درصد از حجم تولید ناخالص داخلی را از آن خود کرد.

روش های خصوصی سازی

دولت چک رویکرد سه گانه ای را برای خصوصی سازی پی گرفت. رویکرد اول استرداد اموال به صاحبانشان بود. این اموال در پی دولتی شدن شرکت ها و صنایع در سال ۱۹۴۸ مصادره شده بود. برای مثال ۷۰ هزار مجتمع مسکونی به صاحبان قبلی بازگردانده شد. در ضمن پس از خصوصی شدن شرکت ها و کارخانه های صنعتی، سهمی هم به صاحبان قبلی آن شرکت ها و کارخانه ها تعلق گرفت.

رویکرد دوم خصوصی سازی در مقیاس کوچک بود. این نوع خصوصی سازی بیشتر شامل فروش مغازه ها، رستوران ها و دیگر تجارت های کوچک بود که دولت در مزایده ها در اختیار شهروندان قرار می داد. مزایده واحدهای کوچک در سال ۱۹۹۳ پایان یافت.

رویکرد سوم خصوصی سازی در مقیاس بزرگ بود. با آغاز سال ۱۹۹۱، این رویکر در سه مرحله اجرایی شد. در مرحله اول، مدیریت یک شرکت باید طرح پیشنهادی برای نحوه خصوصی سازی آن شرکت را ارائه می کرد و جزئیات عملیاتی و مالی مربوط به خصوصی سازی را توضیح می داد. در بیشتر موارد ارزش خالص کارخانه های دولتی محاسبه می شد و در قالب نوعی از اوراق قرضه به مردم واگذار می گردید. این کارخانه ها به طور متوسط ۶۱،۴ درصد از سرمایه خود را در قالب اوراق قرضه واگذار کردند. با اجرایی شدن این طرح، شهروندان عادی توانستند با قیمتی مناسب اوراق قرضه خریداری کنند و سهمی در شرکت ها و کارخانه های دولتی داشته باشند. در همین حال مردم می توانستند از اوراق قرضه خود برای سرمایه گذاری هم استفاده کنند که این امر تعداد زیادی سرمایه گذار- سهامدار ایجاد کرد. در جمع بندی کلی می توان گفت که این برنامه، انتقال سهام شرکت ها به مردم عادی را تسهیل کرد. ناگفته نماند که متاسفانه این بخش از خصوصی سازی در جمهوری چک فاقد زیرساخت های حقوقی و مکانیزم های تشویقی لازم بود. به همین علت تخلفاتی رخ داد و بسیاری قربانی کلاهبرداری شدند و اوراق قرضه خود را از دست دادند. در ضمن روند خصوصی سازی بانک های بزرگ هم با تاخیر روبرو شد و این بانک ها به ارائه وام های بد به شرکت های بزرگ و ناکارآمد دولتی ادامه دادند.

شایان ذکر است که مدیریت خصوصی در جمهوری چک در تمامی موارد موفقیت آمیز نبوده است. مثلاً اسکودا پلزن که یک کارخانه مهندسی بود پس از خصوصی شدن به علت ضعف مدیریتی ورشکسته شد. صنایع تولیدی س.کا.د. هم سرنوشتی مشابه داشت. اما به رغم این مشکلات، تجربه خصوصی سازی در جمهوری چک یکی از موفق ترین نمونه ها در سراسر جهان بوده است. تا سال ۱۹۹۸ بیش از ۸۰ درصد شرکت ها خصوصی شدند و اکنون با بهبود چشمگیر وضع معیشتی مردم، ۳۰ درصد جمعیت جمهوری چک صاحب سهام شده اند که در مقایسه با دیگر کشورها یکی از بالاترین نرخ های سرانه سهام دار محسوب می شود.

توسعه برنامه ها برای موفقیت کوچک سازی

وجود برنامه ای تفصیلی و مفید برای کوچک سازی ضروری است. متأسفانه برخی سازمان ها کوچک سازی سازمان را بدون توجه به پیامدهای آن انجام می دهند. نویسندگان معتقدند کوچک سازی به دلایل زیر در برخی شرکتها عملکرد مطلوبی ندارند:

۱. سازمان ها در اعمال سیاست های کوچک سازی، مشکلات منابع انسانی را مدنظر قرار نمی دهند.
 ۲. سازمان ها، بیش از اندازه از مشاوران خارجی و اشخاص ثالث استفاده می کنند و کمتر به آموزش مجدد افراد توجه دارند.
 ۳. هنگامی که سازمانی کوچک می شود بار اضافی به نیروهای صف و ستاد که فرصت اندک و تجربه کمی برای انجام کار دارند منتقل می شود.
 ۴. هنگامی وضعیت سازمان ها سخت تر می شود که شبکه های ارتباطی گذشته قادر به پاسخگویی نباشد و عملاً بین سطوح مختلف سازمان ارتباط مناسبی برقرار نشود.
 ۵. غالباً کوچک سازی منجر به بهره وری و کیفیت نمی شود، چون هیچ برنامه ای وجود ندارد که بگوید چگونه باید با نیروی کاهش یافته کار انجام گیرد.
 ۶. کوچک سازی امنیت شغلی را از بین می برد، در چنین شرایطی وفاداری افراد به سازمان کاهش یافته، اغلب برای کسب درآمدهای بیشتر دائماً از یک سازمان به سازمان دیگر منتقل می شوند. فلدمن و دیگران بر امنیت شغلی کاهش یافته ناشی از سازماندهی مجدد و سطح پائین تعهد توجه دارند و از طرف دیگر مابرت و چمنر موضوع توسعه یک برنامه تفصیلی خوب برای آموزش مجدد کارکنان مازاد را بررسی کردند. آنان معتقدند با انجام دادن این کار، نیازی به استخدام مجدد نخواهد بود. به عبارت دیگر، استخدام مشاوران یا استخدام مجدد کارکنان ضروری نخواهد بود. روش دیگر موفقیت در برنامه های کوچک سازی حفظ هزینه های مربوط به برنامه های حمایتی در سطح پائین است. با انجام این کار، سازمان باید برنامه های اجباری ترک خدمت را به جای برنامه های اختیاری در پیش گیرد.
- هنگامی که برنامه های اختیاری اجرا می شود این برنامه اغلب به وسیله افرادی استفاده می شود که از بیشترین برنامه های حمایتی برخوردارند. مشکل دیگر این برنامه های این است که معمولاً کارکنان کلیدی سازمان را ترک می کنند و موجب بلا تصدی شدن مشاغل کلیدی سازمان می شوند. اغلب

برنامه های کوچک سازی به مدت زمان طولانی تر نسبت به زمان پیش بینی شده نیاز دارد. با داشتن یک زمانبندی دقیق برای کوچک سازی، مدیریت قادر به کاهش سطوح اضطراب و نگرانی کارکنان مزاد می شود (بل و آلبو، ۲۰۰۵).

هزینه های پنهان از قبیل افزایش هزینه های کیفیت ناشی از دوباره کاری، ماشین آلات اسقاطی و همچنین اضافه کار پرداختی به کارکنان که به واسطه حجم کار فزاینده انباشته شده یکی از مسائل همراه با کوچک سازی است. با استفاده از جدول زمانبندی موثر و ایجاد ارتباط صادقانه با کارکنان می توان بر این مسائل فائق آمد. دیدگاه های نهائی برای موثر کردن تلاش های کوچک سازی این است که بتوان هزینه ها را کارا نمود. بدون استقرار نظام نظارتی در سازمان برای پیگیری فهرست حقوق، اضافه کار و سایر هزینه های ناشی از آن، کلیه تلاش های کوچک سازی بی ثمر خواهند شد (فلدمن و دیگران، ۲۰۰۶).

دیدگاه هائی که کمک می کند تا فعالیت کوچک سازی در مسیر صحیح قرار گیرد عبارتند از:

۱. توسعه یک برنامه تفصیلی برای آموزش کارکنان مزاد در سازمان: به این ترتیب سازمان دارای نیروهای آموزش دیده ای خواهد بود که سازمان را پویا و رو به جلو نگه می دارد. در غیر این صورت باید از مشاوران خارجی و سایر افراد خارج از سازمان استفاده کرد که این امر هزینه ها را بالا خواهد برد.

۲. توسعه برنامه های اختیاری که به کارکنان اجازه می دهد به صورت دلخواه با مزایای بالا، سازمان را ترک کنند، می تواند منجر به خروج کارکنان کلیدی شده و سازمان را از نیروهای زبده تهی می کند.

۳. برنامه ای برای نظارت بر هزینه های سازمان در کوچک سازی باید مورد اجرا گذاشته شود. سازمان ها نیازمند استقرار نظام های نظارتی هزینه هستند که برای ارزیابی برنامه کوچک سازی مناسب است. در صورتی که هزینه های کوچک سازی به دقت برآورد نشود، سازمان دقیقاً نمی تواند مزایای برنامه کوچک سازی را برآورد کند.

نکته دیگر در ارزیابی نیازهای کارکنان است. در این ارزیابی به موارد زیر باید توجه شود:

الف) مدیران باید در برنامه کوچک سازی جامع نگر باشند. آنها باید کارکنان جدا شده از سازمان، کارکنان باقی مانده، تجهیزات برجای مانده و تشکیلات شغلی را مدنظر قرار دهند. این نگرش به سازمان کمک می کند تا تمامی جوانب را در نظر گیرد.

ب) کاریابی و اخذ مشاوره از کارشناسان خارج از سازمان برای تمامی کارکنانی که در جریان کوچک سازی اخراج شده اند.

ج) مدیران باید به منظور نظارت و اداره کارکنان مازاد و همچنین کارکنانی که از سازمان خارج شده اند، آموزش ببینند. این آموزش باید به مدیرانی داده شود که مسئول برنامه کوچک سازی بوده و برنامه تعدیل نیروی انسانی را اعمال می کنند.

د) خود ارزیابی مدیران بسیار با اهمیت است. کارکنان باید بدانند که در سازمان چه اتفاقی در حال رخ دادن است. کینسکی معتقد است کارکنانی که در جریان برنامه کامل کوچک سازی هستند سازوکارهای انطباقی را در خود ایجاد می کنند که منجر به کاهش فشار روانی آنها می شود (تامبونان، ۲۰۰۵).

سوالات:

- ۱- مشکلات سازمان ها را پس از کوچک بیان نمایید.
- ۲- اثرات بلند مدت کوچک سازی سازمان را بیان نمایید.
- ۳- علل نارکار آمدی دولت مداخله گر چیست؟
- ۴- نظارت یا دخالت دولت و تاثیرات آن بر اقتصاد را شرح دهید.
- ۵- موانع کوچک سازی دولت را نام ببرید.
- ۶- آثار مثبت کوچک سازی دولت را بنویسید.
- ۷- یک مورد تجربه موفق در حیطه کاری خود بیان نمایید.

منابع

- ❖ اشمیتز، هوپرت و ندوی (۱۹۹۸). کوچک سازی سازمان رویکردی نوین در توسعه صنعتی، انتشارات طرح نو، زندباف و دیگران (ترجمه، ۱۳۸۱).
- ❖ ایزدخواه، ر. بررسی کوچک سازی در ساختار صنعتی ایران، مجله برنامه و بودجه. شماره ۹. صفحه ۶۸-۷۱. (۱۳۸۶).
- ❖ بهکیش، محمد مهدی، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، تهران، نشر نی ۱۳۸۰
- ❖ عظیمی، حسین، مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران ، نشر نی، تهران ۱۳۷۴
- ❖ الوانی، سید مهدی ، مدیریت عمومی ، تهران ، نشر نی ، ۱۳۸۵
- ❖ رحیمی بروجردی ، علیرضا ، سیاستهای اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری ، نشر مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۷۳
- ❖ سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- ❖ سایت مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
- ❖ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
- ❖ بانک جهانی - کیکری ونلیس - ۲۰۰۲
- ❖ روشهای اجرایی شدن سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی