

مدیریت دولتی در سطح کلان

نوشته دکتر شمس‌السادات زاهدی

امروزه گستره مدیریتی که دولتها اعمال می‌کنند چه در کشورهای سوسیالیستی و چه در بلوک سرمایه‌داری بسیار وسیع شده است و دولتها نقش پراهمیتی را در شکل‌دهی و جهت‌بخشی به فعالیتهای مملکتی به عهده گرفته‌اند. میزان مدیریت دولتها نیز برحسب نظامهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و وضعیت فرهنگی کشورها تفاوت می‌کند. در کشورهای در حال توسعه دولت، خود، ماشین توسعه و نیروی محرکه آن است و مهمترین نقش را در این فرایند می‌تواند ایفا کند. در کشور ما نیز شاید بتوان گفت همه امور به نوعی در قلمرو فعالیتهای دولتی قرار می‌گیرند و به نحوی تحت شمول سیاستهای دولت واقع می‌شوند. به قول یکی از صاحب‌نظران «دشواریهای عمده توسعه از قبیل فقر، نابرابری، رشد جمعیت، بیکاری، مهاجرت، آموزش، توسعه روستایی، تجارت خارجی... جملگی تحت نفوذ سیاستهای دولتی هستند.»^۱ به این ترتیب مدیریتی که دولت در

مملکت اعمال می‌کند قلمروی بس وسیع و همه‌جانبه دارد و تقریباً هر آنچه در کشور واقع شود از جهتی با دولت و سیاستهای آن مرتبط می‌گردد. البته میزان دخالت دولت محدودی هم دارد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی ایران را بر پایه سه بخش عمومی، تعاونی و خصوصی مستقر می‌داند و بخش دولتی را شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت هستند می‌داند.^۲ قانون اساسی با تأکید بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی عوامل تجدیدکننده‌ای جهت مداخله دولت ایجاد کرده است لکن علی‌رغم تحدیدات فوق قلمرو فعالیتی که دولت قانوناً و عملاً اعمال می‌کند بسیار وسیع است و حوزه گسترده‌اش

گفت که عوامل تشکیل دهنده نظام فعلی جامعه ما به طور مستقیم و غیر مستقیم تحت تأثیر سیاستها، تصمیمات و خط مشیهایی که دولت واضح آنهاست قرار دارند. دولت، هم به عنوان عامل و هم به صورت هادی عمل می کند. از طرفی رأساً اقدام به سرمایه گذاریهایی می کند که سایر بخشها به عاملیت آنها تمایلی نشان نمی دهند و اسوری را بر عهده می گیرد که بخشهای دیگر بضاعت و توان انجام دادن آنها را ندارند و از طرف دیگر به عنوان هادی، از طریق سیاستگذاریهای مختلف، در جهت بخشی و شکل دهی به فعالیت فعالان سایر بخشها نقش تعیین کننده ای ایفا می کند. و از این طریق می تواند با مداخله در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی اقدامات بخشهای جامعه را در مسیر رشد و توسعه جهت دهد و وضع مطلوبی را در جامعه به وجود آورد.

با در نظر گرفتن عرصه وسیع فعالیتهای اجتماعی لازم است که دولت در برنامه ریزیهای دراز مدت، میان مدت و کوتاه مدت نسبت به انجام دادن وظایف متعدد و متنوع خود برخورد مسئولانه تری داشته باشد و برنامه هائی را تدوین و اجرا کند که رشد و توسعه را در کلیه زمینه ها با آهنگی موزون و شتابی مناسب و پایا تضمین نماید.

در این مقاله سعی شده است به اهم مواردی که دولت می تواند در برنامه ریزیهای خود در مدنظر داشته باشد، اشاره شود. البته پیشنهادها سازنده و مؤثر زمانی جنبه عملی پیدا خواهد کرد و تحقق خواهد یافت که نیروی انسانی ماهر و ورزیده و آموزش دیده برای اجرای برنامه ها و پیاده کردن طرحها موجود باشد، نیروی انسانی که چه از نظر کمی و چه از نظر

را در بر می گیرد به طوری که در بسیاری از موارد به صورت رقیبی جدی برای بخشهای دیگر به فعالیت می پردازد. با مقایسه نسبت هزینه های عمومی دولت به درآمد ناخالص ملی کشورهای مختلف، متوجه می شویم که نقش دولت در فعالیتهای مختلف مملکتی به طور روزافزونی دستخوش تحول و دگرگونی شده و مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه، قسمت اعظم بار مسئولیت به ویژه در فعالیتهای اقتصادی بر عهده دولتها قرار گرفته است و دولتها با مدیریتی که اعمال کرده اند در هدایت جوامع به سوی توسعه، فعالانه تلاش ورزیده اند. در کشور، علاوه بر قلمروی که قانون اساسی بر عهده دولت گذارده است به علت واگذاری مالکیت واحدهای صنعتی و کشاورزی و خدماتی عده ای از سرمایه داران به دولت، دولت ناگزیر از شرکت فعالتری در اقتصاد کشور شده است. این رویدادها سبب شده است که بخصوص در زمینه صنایع ملی شده، بخش عظیمی از نیروی کار شاغل در دستگاههای مختلف در حوزه کار دولت واقع شوند و روابط کار نیز تا حد زیادی تحت تأثیر قانونمندیها و سیاستگذاریهای دولتی قرار گیرد و به علت تعاملهای متعدد و متنوع بین بخشهای مختلف بازرگانی صنعتی و اداری و خدماتی، دولت به تنظیم و استقرار روابط مناسب بین بخشهای مختلف و در واقع به اعمال مدیریت کلان در سطح مملکت ملزم شود. دولت از سویی به عنوان عامل اصلی دست به اقدام مستقیم می زند و از جهتی به عنوان هدایت کننده و جهت دهنده، در ایجاد سیستمهای پشتیبانی و تدوین قوانین و مقررات حمایت کننده از سایر عاملین نقش مهمی را ایفا می کند. به عبارت دیگر می توان چنین

مالکیت اراضی، قطعی کردن تولیدات کشاورزی و برطرف کردن مشکلات و موانع در این زمینه*، پیشرفت تکنولوژی کشاورزی و استفاده مناسب از ماشین آلات کشاورزی، ایجاد ارتباط بین کشاورزی و نیازهای کشور، هدایت سرمایه‌ها و نقدینگی بخش خصوصی به مجاری تولید در بخش کشاورزی و تزریق بخشی از امکانات مالی بانکها به طور مستمر به روستاها و اعمال نظارت مؤثر نسبت به چگونگی استفاده از تسهیلات بانکی، یکپارچه کردن زمینهای کوچک به منظور اقتصادی کردن کار در آنها از نظر وسعت در جهت بهره‌وری علمی تر و مناسبتر، افزایش عملکرد زمینهای آبی و دیم در هر هکتار با استفاده از آخرین پیشرفتهای تکنولوژی، بهره‌برداری علمی از مراتع و جنگلها و اعمال تمهیدات لازم برای حفاظت از منابع طبیعی تجدید شونده (جنگلها و مراتع)^۳، گسترش شبکه آبیاری و توزیع مناسب آب از نظر زمانی و مکانی، گسترش شبکه راههای بین شهری و روستایی و توسعه شبکه راههای نفوذی در جنگلها به منظور حفاظت و حمایت از این منابع^۴، کاهش تعداد واسطه‌ها و برقراری ارتباط مستقیم بین تولید کننده و مصرف کننده کالاهای کشاورزی، توجه به امر دامپروری و مبارزه با بیماریهای دامی، تعمیم بیمه محصولات کشاورزی و بالاخره ایجاد تسهیلات آموزشی، بهداشتی و رفاهی مناسب برای روستاییان کشور.

کیفی پاسخگویی نیازهای برنامه‌های رشد و توسعه باشد و اجرای آنها را تضمین کند. بدیهی است که تأمین نیروی انسانی متخصص و ماهر از جمله اموری است که در قلمرو کار دولت هم قرار می‌گیرد و از سیاستها و خط مشیهای دولتی تأثیر می‌پذیرد. در زیر پیشنهادهاى مربوط به فعالیتهای عمده دولت ارائه می‌شود.

شاید بتوان بخش کشاورزی را از نظر اینکه با سایر قسمتها ارتباط سیستمیک دارد و واجد تأثیرات متقابل در آنهاست مهمترین زمینه فعالیت برای دولت دانست. به دلیل تعامل و ارتباط متقابل بین بخشهای کشاورزی و صنعت، از موهبتهای برنامه‌ریزی مناسب در بخش کشاورزی بخش صنعت نیز مستفیض می‌گردد. منابع طبیعی در هر کشور بستر فعالیتهای کشاورزی در آن کشور است و هر دوی آنها بستر فعالیت صنعت می‌باشند. چون مادر کشور خود با محدودیتهایی از نظر کشاورزی مواجه هستیم، ضروری است که از امکانات محدود به بهترین شکلی استفاده کنیم تا به علت بده بستانهای بین دو بخش صنعت و کشاورزی، داده‌های هر بخش با ستادهای آن از بخش دیگر به نحوی تنظیم شود که علاوه بر تضمین گردش دایره‌وار نظام موجود، در مسیر توسعه، شتاب و سرعت بیشتری ایجاد شود. اهم پیشنهادهایی که در رشد و توسعه بخش کشاورزی مؤثر توانند بود، عبارتند از: تعیین تکلیف صریح و قانونی در مورد

* - منظور از قطعی کردن اختصاص دادن هر یک از مناطق کشور به تولید محصولی است که از نظر کمیت و کیفیت با ویژگیهای اقلیمی آن منطقه تناسب دارد، مثلاً اختصاص نوار جنگلی شمال به منطقه اصلی تولید چوب و یا اختصاص استانهای آذربایجان و کردستان به تولید غلات.

منظور فراهم کردن موجبات تبادل سریع و صحیح کالاها و تولیدات، تشویق بخشهای تعاونی و خصوصی به سرمایه‌گذاری در صنعت، ترغیب سرمایه‌گذاران به استفاده از آخرین پیشرفتهای تکنولوژیکی از طریق تغییر دوره استهلاک سرمایه‌های صنعتی به نحوی که سرمایه‌گذاران بتوانند از ماشین‌آلات و تجهیزات جدیدتر که کیفیت بهتری را واجدند استفاده کنند و ملزم به استفاده طولانی مدت از دستگاههای کهنه با کارایی پایین نشوند. تشویق صنایع نسبت به تولید کالاهای صادراتی از طریق ایجاد تسهیلات مالیاتی، تدوین قوانین گمرکی مناسب به نحوی که تقلیل واردات را تضمین نماید. به عبارت دیگر ترتیبی اتخاذ شود که بخشی از درآمدی که از محصولات صنعتی وارداتی حاصل می‌شود، صرف توسعه و بهبود صنعت مشابه در داخل کشور شود. با تزریق این درآمد، کالای داخلی بتدریج از کیفیت بهتری برخوردار می‌شود و با کالاهای وارداتی به رقابت می‌پردازد و جایگزین آن می‌گردد.

انرژی از دیگر مواردی است که امعان نظر بیشتری را از جانب دولت ایجاب می‌کند. اغلب سرمایه‌گذارها در صنعت و کشاورزی وابستگی شدیدی به انرژی دارند و در حال حاضر کمبود انرژی از عواملی است که مانع مهمی در راه استفاده مؤثر از سرمایه‌ها ایجاد کرده است. لذا پیشنهاد میشود دولت در اعمال مدیریت کلان خود به این مسئله توجه کرده و ترتیبی دهد تا شبکه برق و انرژی در سراسر کشور گسترش پیدا کند به نحوی که نیازهای موجود را پاسخگو باشد و استفاده مؤثر از سرمایه‌گذارها را

همان‌طور که ذکر شد بین بخش کشاورزی و بخش صنعت ارتباط متقابلی برقرار است و دولت با برنامه‌ریزی مناسب اقتصادی می‌تواند این ارتباط را به صورت محقول و منطقی درآورد. در واقع الفبای برنامه‌ریزی اقتصادی، اعمال نفوذ و ایجاد تغییر در رابطه بین کشاورزی و صنعت است یعنی هر یک از این دو بخش به چه مقداری به بخش دیگر کمک کرده است و چگونه این کار را انجام داده است؟ دولت می‌تواند این رابطه را تحت نظم درآورد و امکانات موجود را در جهت رشد و توسعه مملکت تجهیز کند.

برای گسترش صنعت و افزایش اثربخشی این بخش پیشنهادهایی ارائه می‌شود: برنامه‌ریزی موزون و هماهنگ بین صنایع مختلف کشور و ایجاد تغییرات مناسب در ساختار صنعتی کشور به نحوی که صنایع سنگین پاسخگوی نیازهای صنایع سبک، صنعت پتروشیمی و بخش کشاورزی باشد، ایجاد صنایعی که بتواند نیازهای صنعتی، معدنی، کشاورزی، خدمات و نیازهای مصرفی کشور را تأمین کند و در رابطه با اقتصاد جهانی دارای کالای قابل عرضه از نظر کمی و کیفی باشد^۵، وضع مالکیت شرکتهای ملی شده به طور صریح و قانونی مشخص شود، توزیع مناسب صنایع در مناطق مختلف کشور از طریق برقراری سیستم مالیات بر سود و ایجاد ضرایب اضافی مالیاتی برای نقاطی که با تراکم صنعت مواجهند و تخفیف مالیاتی برای نقاط جغرافیایی محروم به عمل آید، ایجاد سیستم بانکی مؤثر و کارآ که با برنامه‌ریزیهای دقیق بتواند اندوخته‌های کوچک مردم را به بخش صنعت سوق دهد و گسترش فعالیتهای صنعتی را تشویق کند، ایجاد سیستم راهها و ترابری مناسب به

امکان‌پذیر سازد. در این راستا باید تولید و توزیع مناسب برق مخصوصاً در بخشهای صنعتی و کشاورزی در اولویت قرار داده شود و در ساخت کارخانه‌هایی که تأمین نیازهای ابتدایی صنعت برق را بر عهده دارند سرمایه‌گذاری بیشتری معمول گردد. نیروگاههای گازی به وجود آید و شبکه گازرسانی در سراسر کشور توسعه یابد. ظرفیت تولیدی پالایشگاههای کشور افزایش یابد و پالایشگاههای جدید در مناطق مناسب احداث شود و بالاخره مجتمع پتروشیمی راه‌اندازی شود و دولت با اجرائی طرحهای مناسب، صدور فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی را به جای صادرات نفت خام به عنوان یکی از هدفهای اقتصادی کشور مورد توجه قرار دهد.^۶

بی‌مناسبت نیست به نکاتی نیز در مورد تعاونیها اشاره شود. از آنجایی که تعاونیها می‌توانند به عنوان اهرم مؤثری جهت جلوگیری از مطلق شدن روابط اقتصادی در بخشهای دولتی و خصوصی عمل کنند، باید توجه بیشتری نسبت به تقویت و گسترش و رشد آنها معطوف شود. وجود بخش تعاونی حمایت شده از سوی دولت که سودجویی، انگیزه اصلی آن نیست تا حد زیادی می‌تواند مانع رشد غیر معقول بخش خصوصی شود.^۷ از امکانات تعاونیها می‌توان برای ایجاد تغییرات مناسب در ساختار اقتصادی کشور استفاده کرد و در واقع بار دولت را سبکتر ساخت. در این زمینه دولت با تدوین قوانین و مقررات مناسب، ضمن فراهم کردن وسایل ایجاد و رشد و توسعه تعاونیها باید از هر نوع سوء استفاده از امکانات آنها جلوگیری به عمل آورد.

در خاتمه لازم است به چند نکته مهم اشاره شود، اولاً اعمال مدیریت مؤثر در سطح کلان توسط دولت به منظور نیل به توسعه، زمانی امکان‌پذیر است که هماهنگی لازم در کلیه سطوح به عمل آید و سیاستها و خطوط مشیی که دولت واضع آنهاست ناقض یکدیگر نباشد و به طور هماهنگ و متوازن در تمام بخشهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به اجرا درآیند. ثانیاً توصیه می‌شود اعمال مدیریت دولتی تا جایی که ممکن است به صورت سیاستگذاری و هدایتی و ارشادی به عمل آید و جایی هم که دولت، خود به عنوان عامل اقدام به فعالیت می‌کند، باید مراقبت کافی به عمل آید که تشریفات اداری زاید و قوانین و مقررات بورکراتیک (در مفهوم منفی بورکراسی) به حدی گسترش سرطانی پیدا نکند که خود به عنوان مانع و رادعی در راه اجرای برنامه‌های رشد و توسعه عمل کند. و ثالثاً از نقش حیاتی مردم غفلت نشود. حمایت مردم می‌تواند نقشی بسیار اساسی در موفقیت دولت ایفا کند و این حمایت زمانی معنی‌دار خواهد بود که آگاهانه صورت گیرد لذا اطلاعات لازم در زمینه برنامه‌های دولت باید در اختیار مردم قرار داده شود و از همکاری و مشارکت آنها استفاده مؤثر به عمل آید. به نقل از یکی از گزارشهای سازمان ملل «توسعه اقتصادی تنها به وسیله دولت نمی‌تواند صورت پذیرد. موفقیت تنها هنگامی امکان‌پذیر است که با مشارکت و همکاری شورآمیز مردم همراه باشد. برای دستیابی به این هدف باید مردم از هدفها مطلع باشند و ضرورت فداکاری و تلاش فوق‌العاده را برای آینده‌ای بهتر درک کنند.»^۸

یادداشتها:

- ۱ - نایکل تودارو، «توسعه اقتصادی در جهان سوم»، مترجمان: دکتر غلامعلی فرجادی، حمید سهرابی، ناشر: وزارت برنامه و بودجه، تهران ۱۳۶۶، صفحه ۷۳۸.
- ۲ - غلامرضا حدجتی اشرفی، «مجموعه قوانین اساسی - مدنی»، از انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۶۴، صفحه ۱۷.
- ۳ - «برنامه پنجساله توسعه کشاورزی ۶۶ - ۱۳۶۲»، کتاب سوم، جنگل و مرتع، وزارت کشاورزی و عمران روستایی، دفتر برنامه ریزی و بودجه، نشریه شماره ۴۰، دیماه ۱۳۶۱، صفحه ۸۸.
- ۴ - «همان مأخذ»، صفحه ۸۹.
- ۵ - دکتر ابراهیم رزاقی، «اقتصاد ایران»، نشرنی، ۱۳۶۷، تهران، صفحه ۵۲۱.
- ۶ - «بررسی تحولات اقتصادی کشور بعد از انقلاب»، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره بررسیهای اقتصادی، ایرانچاپ، ۱۳۶۲، صفحه ۱۵۵.
- ۷ - روزنامه کیهان، «چاقوی جراحی بر پیکر سرمایه‌های باد آورده»، شماره ۱۳۷۶۰، ۲۴ آبان ۱۳۶۸، صفحه ۵.
- ۸ - «راهنمای مدیریت دولتی و اصلاحات اداری در کشورهای در حال توسعه»، تهیه شده در دیارتیمان امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، مترجم شهنام طاهری، نشر ایران زمین، مهر ۱۳۶۴، صفحه ۲۱۷.