



شناخت وظایف حاکمیتی دولت و اهمیت آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها (بررسی چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌های صورت گرفته در این خصوص)

دکتر سید اکبر نیلی پور طباطبایی

استادیار و رییس پژوهشکده مدیریت منابع انسانی

دکتر سعید خزایی^۱

دانشیار و رییس مرکز آینده‌پژوهی دانشگاه تهران

حبیب‌الله فتاحی اردکانی

دانشجوی مقطع دکتری مدیریت منابع انسانی

(تاریخ دریافت: ۲۷ فروردین ۱۳۹۷؛ تاریخ پذیرش: ۱۳ شهریور ۱۳۹۷)

در کلیه سیستم‌ها و نظام‌های حقوقی و سیاسی دنیا، دولت‌ها دارای دو وظیفه و کارکرد اصلی شامل حاکمیتی و تصدی‌گری می‌باشند که توسط نهادها و دستگاه‌های مسئول به اجرا گذاشته می‌شود. امور حاکمیتی شامل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی به‌دلیل سطح و جایگاه دارای اهمیت مضاعف است و تصدی‌گری آن دسته از وظایفی را در بر می‌گیرد که قابل واگذاری به مردم و بخش خصوصی باشد. در نظام جمهوری اسلامی ایران، دولت در یک فرآیند رو به جلو تغییر و تحولات مثبتی را در این خصوص به عمل آورده است که از این نظر قابل توجه و اطمینان‌بخش می‌باشند. در این مقاله ضمن بررسی جایگاه حقوقی، قانونی، و ویژگی‌های هر یک، همچنین نقطه‌نظرات مربوط به این بحث در خصوص دستگاه‌های حاکمیتی با ارزیابی روند برخی اقدامات در کشور، پیشنهادها و راهکارهایی برای ارتقای آن و به‌منظور بهره‌برداری در تنظیم اسناد و برنامه‌های راهبردی و سالیانه، همچنین فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های حاکمیتی ارائه گردیده است.

واژه‌های کلیدی: امور حاکمیتی، تصدی‌گری، ساختار و وظایف دولت، برنامه‌ریزی راهبردی، نظارت بر عملکرد.

^۱ iranianaa@yahoo.com

حکومت و دستگاه های حاکمیتی

درمورد اصطلاح دولت و حکومت نقطه نظرات متنوعی جود دارد اما آنچه در این تحقیق دنبال می‌شود، حکومت به معنای ساختار کلان و نظام دیوانی مستقر در یک کشور به‌عنوان وسیله‌ای برای اعمال تصمیمات و وظایف دولت است. لذا آن را در هر یک از شکل‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فلسفی، حقوقی که بدانیم در قالب سه بخش مجریه، قضاییه و مقننه به کار اداره امور جامعه اشتغال دارد و وظیفه اصلی در میان این سه بخش برعهده دولت به‌عنوان هیأت وزیران و مجموعه دستگاه‌های اداری و اجرایی است، وضعیتی که در فلسفه‌ی سیاسی از قرون گذشته تاکنون ادامه یافته است.

آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل از وظایف و نقش‌های سه‌گانه‌ی دولت نام می‌برد که عبارت‌اند از:

۱. حفظ و حراست اجتماع از قهر و حيله‌ی اجتماعات دیگر (نظم و امنیت)
 ۲. حمایت از هر عنصر اجتماع در برابر ظلم و زورگویی اعضای دیگر جامعه (استقرار عدالت)
 ۳. برپایی و نگهداری نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی دارای منفعت اجتماعی (وظایف عمومی)
- این نظریه بعدها موجب پی‌ریزی دولت‌های رفاه در شکل امروزی گردید که وظایف بیشتری را در تأمین آزادی و آسایش، توسعه و امنیت، مالکیت خصوصی و ارتقای سطح رفاه اجتماعی افراد برعهده گرفتند. از مرحله پایان جنگ دوم جهانی در ادبیات توسعه اقتصادی، شاهد بروز سه نوع دولت هستیم:

۱. دوره دولت‌های بزرگ

۲. دوره دولت حداقل

۳. دوره حکمرانی خوب

دوره اخیر از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ و به دنبال افزایش بحران‌های مالی، عملکرد اقتصاد جهانی، توصیه‌های سیاستی دانشمندان جامعه‌شناسی و علوم‌سیاسی به‌وجود آمده است. براساس تعریف برنامه‌ی عمران سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومت‌داری (: isabelle Johnson, 1997)
(9). بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی زیر تعریف می‌کند (, kaufman, et al 2006)
:(September)

- صدا (اعلام) و پاسخ‌گویی؛
- بی‌ثباتی سیاسی و خشونت؛
- اثربخشی دولت: کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله؛
- بار مالی مقررات: مقررات اضافی و هزینه‌های آن؛
- حاکمیت قانون؛
- فساد؛

¹ Government

² Stute

- هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود (میدری، ۱۳۸۵).

در دو دهه‌ی اخیر توجه بیش از اندازه‌ی مکاتب مدیریتی به مسایل حقوق شهروندی و مشارکت همگانی در پرتو تغییر و تحولات اجتماعی و سیاسی، نگاه‌ها به بازسازی و ارتقای جایگاه دولت در بحث پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان جلب شده و در نتیجه مفهوم خدمات دولت نوین مطرح گردیده که به دنبال خدمتگذاری بیشتر است. این نوع دولت دارای آموزه‌های ذیل می‌باشد:

۱. خدمات‌رسانی کنید نه فرماندهی؛
۲. منفعت عمومی هدف است نه محصول جانبی؛
۳. استراتژیک فکر کنید و دموکراتیک عمل نمایید؛
۴. به شهروندان خدمات‌رسانی کنید نه مشتریان؛
۵. پاسخ‌گویی ساده نیست. کارکنان دولت باید به چیزی بیش از بازار توجه داشته باشند؛
۶. خدمات دولتی نوین در رویکردش به مدیریت و سازمان‌دهی بر اهمیت مدیریت از طریق افراد تأکید می‌کند؛
۷. برای شهروندان و خدمات دولتی فراتر از کارآفرینی ارزش قائل شوید (الوانی، جمالی، ابراهیمی، ۱۳۸۹).

دانشمندان حقوق وظایف دولت را به دو دسته‌ی کلی تقسیم کرده‌اند

تقسیم اعمال دولت به دو دسته‌ی حاکمیتی و تصدی‌گری اولین بار در حقوق اداری فرانسه مطرح شد و این برمی‌گردد به پذیرش مسئولیت مدنی دولت در پرداخت خسارتی که از اعمال حاکمیت برمی‌آید. لذا وظایف اداری برحسب این که متصدی آن در حال استفاده از اقتدار عمومی است به حاکمیتی و تصدی تقسیم شد. با این حال برخی معتقدند دوره‌ی حاکمیتی دولت سپری شده است و با پیشرفت جوامع توسعه‌یافته با وجود بخش خصوصی، تعاونی و... دولت از وظایف سنتی خودداری کرده و به تکالیف حاکمیتی خود که تأمین منابع، نظارت، مدیریت کلان است بپردازد.

وظایف حاکمیتی و نظارتی دولت: معمولاً به وسیله‌ی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی به اجرا درمی‌آید و مهم‌ترین وظیفه‌ی دولت به مفهوم تدوین استراتژی ملی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان و همچنین نظارت و کنترل و هماهنگی نمودن و همسو کردن منافع ملی با منافع خصوصی است. فعالیت‌های حاکمیتی شامل آن گروه از فعالیت‌ها می‌شوند که دولت به منظور ایجاد نظم و انضباط در جامعه و اجرای قوانین و اعمال نظارت بر فعالیت‌های افراد و بنگاه‌ها، به آن‌ها دست می‌زند. به عنوان مثال دولت با تعیین استانداردها، سعی می‌کند تولیدکنندگان را وادار به رعایت ضوابط خاصی بکند یا با به‌کارگیری مجموعه‌ای از امرونه‌ی‌ها با سیاست‌های تشویقی و تنبیهی فعالان عرصه‌ی اقتصاد را در مسیرهای موردنظر خود هدایت کند.

وظایف حاکمیتی هر دولتی نظیر برقراری امنیت، دفاع از مرزهای کشور، آموزش و پرورش رایگان برای همه و در تمام سطوح و همچنین تأمین آزادی‌های سیاست اجتماعی در حد قانون و ... (اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی) بدون اخذ وصول مالیات به‌عنوان امر حاکمیتی میسر نیست و در کشورهای پیشرفته دولت‌ها برای اخذ مالیات به ابزارهای مالی شهروندان دسترسی دارند.

وظایف تصدی‌گری و بنگاهداری دولت: معمولاً به‌وسیله‌ی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی به اجرا درمی‌آید و به اموری نظیر تجارت و تولید گفته می‌شود که طی آن دولت در نقش تاجر و صنعتگر به کارهایی می‌پردازد که بخش خصوصی و مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند. حجم این‌گونه فعالیت‌ها در دولت‌های پیشرفته محدود به امور زیر بنایی و در حدی است که مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی است یا برای اجرای وظایف حاکمیتی ضرورت دارد (ملک آرابی، ۱۳۹۳).

فعالیت‌های تصدی‌گری وقتی اتفاق می‌افتد که دولت به‌عنوان یک تولیدکننده و عرضه‌کننده کالا وارد بازار می‌شود و همانند یک بنگاه بخش خصوصی به استخدام عوامل تولید و فروش کالاها و خدمات اقدام می‌کند.

امروزه اقتصاددانان بر این باورند که دولت‌ها باید از فعالیت‌های تصدی‌گری دست‌بردارند و به فعالیت‌های حاکمیتی بپردازند؛ زیرا درگیر شدن دولت در فعالیت‌های تصدی‌گری از یک‌سو باعث می‌شود دولت نتواند وظایف حاکمیتی خود را به‌درستی انجام دهد و از سوی دیگر تصدی‌گری دولت به معنای نبود رقابت و مشارکت جدی مردم و بخش خصوصی در عرصه‌ی اقتصاد است و این خود به معنای عدم کارآمدی و کاهش بهره‌وری عوامل تولید است.

بنابراین توصیه می‌شود که دولت‌ها به وظایف امور حاکمیتی خود بسنده کرده و تا جایی که ممکن است از ورود به امور تصدی‌گری پرهیز نمایند. تصدی‌گری دولت علاوه بر آن که 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 به‌وجود می‌آورد که همانا کم‌رنگ شدن وظیفه‌ی نظارتی دولت به فعالیت‌های بخش خصوصی است. دولتی که خود متصدی کارهای بخش خصوصی شده از نظارت و کنترل آن بخش بازمی‌ماند.

امور حاکمیتی و شمول آن در قوانین و مقررات ایران

در قوانین ایران نخستین قانونی که به تقسیم‌بندی وظایف دولت اشاره داشته است قانون دعوای افراد مصوب ۱۳۰۷ می‌باشد که به‌صورت ماده واحده تصویب شده است.

دو وظیفه‌ی حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در ماده‌ی ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۳ در حوزه‌های «اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی» تنظیم و اعلام می‌گردد.

طبق مصوبه‌ی سال ۱۳۸۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، موارد شمول امور حاکمیتی که مسئولیت تصدی آن بر عهده‌ی حکومت است عبارت از مجموعه‌ی نظام اعم از رهبری، سه قوه، نیروهای مسلح و سایر سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی است که مسئولیت‌های خود را در اجرای اصول ۲ و ۳ قانون اساسی به شیوه‌های زیر اعمال می‌کند:

- سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی‌های کلان و وضع قوانین و مقررات و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها؛
 - حفظ نظام جمهوری اسلامی، استقلال، تمامیت ارضی، وحدت ملی و منافع ملی؛
 - استقرار عدالت و تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون و محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی؛
 - ایجاد زمینه و شرایط مناسب برای پیشرفت جامعه در امور اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و فضایل اخلاقی؛
 - تأمین امنیت ملی و آمادگی دفاعی؛
 - تأمین حقوق همه‌جانبه‌ی افراد و استقرار نظم و امنیت عمومی و قضایی؛
 - تنظیم و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور؛
 - تنظیم سیاست و روابط خارجی.
- در مورد شناخت مشاغل حاکمیتی، شاخص‌های ابلاغی دولت مطابق تصویب‌نامه‌ی شماره ۶۴۹۱۳/۶۳۴۶۷ مورخه ۸۹/۷/۲۰ معاون اول رییس‌جمهور عبارت‌اند از:
- الف- نوع وظایف واحد سازی در تطبیق یا امور حاکمیتی موضوع ماده ۸ قانون خدمات کشوری؛
- ب- محل جغرافیایی استقرار پست سازمانی؛
- ج- حساسیت شغل (پست)؛
- د- عدم امکان انجام وظایف پست سازمانی توسط بخش غیردولتی.
- امور حاکمیتی طبق ماده‌ی ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه‌ی اقشار جامعه و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت استفاده دیگران نمی‌شود از قبیل:
- الف- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی سیاسی؛
- ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد؛
- ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم؛
- د- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور؛
- ه- قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظام و امنیت و اداره امور قضایی؛
- و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی؛
- ز- ترویج اخلاق، فرهنگ اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی؛
- ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی؛
- ط- حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی؛
- ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور؛
- ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی؛

ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰، ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور بیست و نهم و سیام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی وزیران امکان پذیر نیست؛

م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۰).

با توجه به موضوعیت این تحقیق در مورد ویژگی‌های ساختارهای حاکمیتی و شاخص‌ها و تعاریف ارائه شده در متون قانون لازم است در هر نوع برنامه‌ریزی راهبردی و فرایند ارزیابی عملکرد در مورد این قبیل نهادها که مصادق کامل آن دستگاه‌های اجرایی و دولتی می‌باشند به این عوامل به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی توجه شود.

تعریف حقوقی ساختارهای حاکمیتی و دولتی طبق این قانون عبارت‌اند از

ماده ۱- وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.

ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده‌ی یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است انجام می‌دهد.

کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.
ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌های که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند. (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۰)

شناخت وظایف و اختیارات دولت در نظام جمهوری اسلامی

در اندیشه‌ی بنیان‌گذار جمهوری اسلامی و بیانات رهبری حکومت مبتنی بر انگیزه‌های اسلامی و ارزش‌های انقلابی در شکل مردم‌سالاری قابل قیاس با شکل‌های کنونی و معاصر دولت در جهان نبوده و در ساده‌ترین شکل علاوه بر امور مادی و اجتماعی دارای مسئولیت در مقابل دین و دنیای مردم است. این کارکرد که به‌صورت کلی در قالب دستگاه و به‌صورت مشخص در ساختار وزارتخانه و سازمان اعمال می‌شود به‌صورت اداری و اجرایی به‌عنوان وظیفه‌ی دولت تلقی می‌گردد که بررسی ابعاد آن برای دستیابی به مدل مطلوب برنامه‌ریزی راهبردی در این‌جا مورد نظر است.

براساس اصولی که در قانون اساسی خصوصاً در اصول مربوط به وظایف دولت آمده است، دولت باید در راستای ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، آموزش و پرورش و تربیت‌بدنی رایگان، محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری، پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه

بر طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، سن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه، تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها، تنظیم سیاست خارجی کشور براساس معیارهای اسلامی، فراهم کردن زمینه برای خانه‌دار شدن مردم و جوانان به‌خصوص کارگران و قشر روستایی و ... اقدام کند.

این موارد که به‌صورتی کلان و آرمانی در مقدمه و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی آمده با توجه به دینی و ارزشی بودن نوع حکومت در نظام اسلامی حاکی از تام و تمام بودن وظایف دولت در برابر جامعه است و از این لحاظ مهم و اساسی تلقی می‌گردد.

آن دسته از وظایفی که در این راستا می‌توان به‌صورتی کلان برای حکمرانان و کارگزاران نظام اسلامی در نظر گرفت به قرار زیر است:

۱. تلاش برای حفظ استقلال و عزت جامعه در برابر سلطه‌ی بیگانگان؛
 ۲. زمینه‌سازی به‌منظور رشد و ارتقای علمی، فرهنگی، اخلاقی جامعه؛
 ۳. ایجاد نظم و امنیت داخلی و خارجی در تمام عرصه‌ها؛
 ۴. حاکمیت عدالت و تأمین حقوق شهروندی برای جامعه؛
 ۵. گسترش رفاه و آبادانی و تلاش برای تأمین نیازهای مادی افراد؛
 ۶. زمینه‌سازی به‌منظور مشارکت هرچه بیشتر مردم در امور؛
 ۷. ایفای وظایف قانونی به‌ویژه در عرصه‌های بحرانی و پرمخاطره؛
 ۸. حس مسئولیت و وظیفه‌مندی در قبال آحاد جامعه.
- وظایف دولت مطابق اصل سوم قانون اساسی عبارت است از:
۱. محیط مساعدی را برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا ایجاد کرده و با کلیه‌ی مظاهر فساد و تباهی مبارزه کند؛
 ۲. سطح آگاهی‌های عمومی را در همه‌ی زمینه‌ها با استفاده‌ی صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر بالا ببرد؛
 ۳. آموزش و پرورش و تربیت‌بدنی رایگان را برای عموم در تمام سطوح فراهم کرده و آموزش عالی را تسهیل نماید و تعمیم دهد؛
 ۴. روح بررسی و تتبع و ابتکار را در تمام زمینه‌ها از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان تقویت کند؛
 ۵. هرگونه استعمار دشمن را طرد کرده و از نفوذ اجانب به کشور جلوگیری کند؛
 ۶. هرگونه زمینه‌ی استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی را در جامعه محو کند؛
 ۷. آزادی‌های سیاسی و اجتماعی را در حدود قانون برای مردم تأمین کند؛
 ۸. عامه‌ی مردم را در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش مشارکت دهد؛
 ۹. تبعیضات ناروا را در جامعه رفع و برای همه امکانات عادلانه‌ای در تمام زمینه‌های مادی و معنوی ایجاد کند؛
 ۱۰. نظم اداری صمیمی ایجاد کرده و تشکیلات غیرضروری را حذف کند؛
 ۱۱. بنیه‌ی دفاعی کشور را از طریق آموزش نظامی عمومی تقویت کامل کند تا استقلال و تمامیت ارضی کشور حفظ شود؛

۱۲. اقتصادی صحیح و عادلانه را بر طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، تعمیم بیمه در کشور پی‌ریزی کند؛
۱۳. در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها کشور را خودکفا و تأمین کند؛
۱۴. حقوق همه‌جانبه‌ی افراد اعم از زن و مرد را تأمین و امنیت قضایی را برای همه‌یکسان فراهم کند؛
۱۵. برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه‌ی مردم را توسعه و تحکیم بخشد؛
۱۶. سیاست خارجی کشور را براساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه به همه‌ی مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان تنظیم کند (قانون اساسی، ۶: ۱۳۶۷-۸).

بررسی چالش‌ها، راهکارها و تلاش‌های صورت‌گرفته در راستای ارتقای نقش حاکمیتی و کاهش تصدی‌گری دولت

در ساختار و قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ضمن پذیرش دخالت شهروندان در تمام امور زندگی اجتماعی، به دو محرکه‌ی مشخص یکی اصل شوراها و دیگری بخش تعاون در اقتصاد کشور اشاره شده است. در قانون اساسی ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات به‌عنوان الگوی اساسی نظام اداری ارایه گردیده است. برای رفع این مشکلات دولت باید حدود وظایف خود در اعمال حاکمیت و تصدی را با جهت‌گیری کاهش تصدی‌های غیرضرور و تقویت جنبه‌های اعمال حاکمیت تدوین و تعیین کند و زمینه و شرایط یکسان و مساعد را برای بخش‌های خصوصی و تعاونی در مقایسه با بخش دولتی فراهم آورد. ارزیابی وضعیت کنونی نشان می‌دهد:

- ساختار بخش عمومی کشور که در قالب وزارتخانه‌های مختلف شکل گرفته از ساماندهی وظیفه‌ای که نوعی سازمان‌دهی جزءنگر و تقلیل‌گر است تبعیت می‌کند.
 - در این ساختار، هر واحدی به انجام وظایف و اهداف خود تأکید می‌کند و از هدف‌های کلی و عمومی غافل می‌ماند.
 - برای حل این مشکل به ساختارها و شوراها هماهنگ‌کننده متوسل می‌شوند که این امر خود به بزرگ‌تر شدن تشکیلات دولت منجر می‌شود.
 - درمورد سازوکار و راه‌حل این مشکلات به موارد زیر اشاره می‌شود:
 - ترویج فرهنگ کل‌نگری و پرهیز از بخشی نگاه کردن به وظایف؛
 - اصلاح ساختار دولت از وظیفه‌ای به فرآیندی و ایجاد ساختارهای فرآیندی در انتهای تشکیلات وزارتخانه‌های مرتبط؛
 - استفاده از تمام الگوها و شیوه‌های فرهنگ‌سازی موجود برای رفع مشکلات در این خصوص؛
 - برنامه‌های آموزش، الگوسازی و ارزش‌گذاران به تفکر و اندیشه‌ی کل‌نگر.
- همه به‌نوعی می‌توانند فرهنگ کل‌نگر را جایگزین فرهنگ جزءنگر در مدیریت کنند؛ در این میان نقش مدیران عالی و سیاستگذاران در جامعه بسیار مهم است. آنان باید نوعی بینش و آرمان مشترک را برای کل احاد جامعه تصویر و همگان را درراه رسیدن به آن بسیج و ترغیب کنند.
- این مسایل البته مورد توجه برنامه‌ریزان و مسئولین کشور بوده و تلاش‌ها و اقداماتی پس از پیروزی انقلاب و در زمان تشکیل دولت‌های مختلف انجام شده و حجم و اندازه دولت رفته‌رفته از حالت حداکثری به سمت حداقلی و واقعی شدن پیش می‌رود. پس از تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و با پایان جنگ، برنامه‌های تحول اداری به‌صورت جدی تدوین و به مرحله‌ی اجرا گذاشته می‌شود. این برنامه‌ها در دولت

هفتم و هشتم (۷ برنامه تحول) و در دولت نهم و دهم (۱۰ برنامه تحول)، به‌ویژه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی در دولت یازدهم نتایج و پیامدهای خوبی به‌صورت محدود داشته است.

روند مثبت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جریان توسعه و تحول اداری در کشور شامل: اصلاح شیوه‌ها و فرایندهای اداری، توسعه مدیریت و سرمایه‌ی انسانی، ارتقای نظام‌های مالی و رفاهی، ارزیابی و نظارت‌های راهبردی، تحول در ساختار و وظایف دستگاه‌ها، اتوماسیون اداری و دولت الکترونیک، تکریم ارباب‌رجوع و... در همین راستا ارزیابی می‌شود. در این‌جا به برخی سیاست‌ها و برنامه‌های کلان دولت در راستای ارتقای امور حاکمیتی و کاهش امور تصدی‌گری مشارکت بیشتر بخش خصوصی در سال‌های اخیر اشاره می‌شود.

طی سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۴ محورهای زیر مورد توجه قرار گرفته است

- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی؛
- ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛
- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی؛
- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی؛
- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی؛
- افزایش سطح عمومی اشتغال؛
- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- برخی از مواردی که در ابلاغیه سیاست‌های کلی حائز اهمیت می‌باشند عبارت‌اند از:
- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند؛
- با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره‌ی کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است؛
- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم؛
- حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله: تخفیف مالیاتی و ارایه‌ی تسهیلات اعتباری حمایتی؛
- رفع محدودیت تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه؛
- اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها؛
- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت؛
- آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی به‌منظور مواجهه‌ی هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند؛
- توسعه‌ی سرمایه‌ی انسانی دانش پایه و متخصص؛

- توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی؛
- جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی؛
- واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی.

درمورد وظایف قابل واگذاری دولت به بخش غیردولتی در برنامه پنجم توسعه موارد ذیل مدنظر قرار گرفته است

۱. کاهش حجم کار سازمان (کاهش ۴٪ از حجم کار در هر سال) از طریق واگذاری وظایف تصدی‌گری به بخش غیردولتی؛
۲. کاهش ۲ درصد نیروی انسانی در هر سال طی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی؛
۳. تقویت وظایف حاکمیتی دستگاه اجرایی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت)؛
۴. ساماندهی نیروی انسانی و پست‌های سازمانی؛
۵. حمایت از بخش غیردولتی؛
۶. اجرای برنامه‌ی وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری قابل واگذاری به بخش غیردولتی.

موارد قابل توجه در سیاست‌های ابلاغی حاکم بر برنامه ششم توسعه

۱. بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها؛
۲. مشارکت و بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آن‌ها در تحقق اقتصاد مقاومتی؛
۳. حمایت از تأسیس شرکت‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیتهای اکتشاف (نه مالکیت)؛
۴. واگذاری طرح‌های جمع‌آوری و کنترل و بهره‌برداری ارگان‌های همراه تولید در کلیه میدان‌های نفت و تأسیسات صنعت نفت به مردم.

محورهای اصلی سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۲

۱. تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه انسانی و علمی کشور؛
۲. پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری؛
۳. محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد؛
۴. استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی بارانه‌ها؛
۵. هم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آن‌ها در ایجاد ارزش؛
۶. افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع؛
۷. تأمین امنیت غذا و درمان؛
۸. مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف؛
۹. اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور؛
۱۰. حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات؛
۱۱. توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی؛
۱۲. افزایش قدرت مقاومت و آسیب‌پذیری اقتصاد کشور؛

۱۳. مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز؛
۱۴. افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور؛
۱۵. افزایش ارزش افزوده؛
۱۶. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور؛
۱۷. اصلاح نظام درآمدی دولت؛
۱۸. افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی؛
۱۹. شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن؛
۲۰. تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و...؛
۲۱. تبیین ابعاد اقتصاد مقاومتی و گفتمان سازی؛
۲۲. هماهنگ‌سازی و بسیج همه امکانات کشور در این راستا؛
۲۳. شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری؛
۲۴. افزایش پوشش استاندارد برای کلیه محصولات داخلی و ترویج آن.

تأثیر ویژگی‌های ساختاری و عملکردی دستگاه‌های حاکمیتی در برنامه‌ریزی و اعمال نظارت

آنچه از مرور مبانی قانونی و بررسی الزامات ساختاری و عملکردی نهادها در سیستم حاکمیت جمهوری اسلامی گذشت، از یک طرف نشان‌دهنده تفاوت ماهوی این دستگاه‌ها در داخل و حتی خارج به دلیل شاخص‌هایی از جمله؛ هندسه‌ی تشکیلاتی و ساختار، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم، نوع حکومت و ساخت دولت دینی و از طرفی وظیفه‌مندی و نوع و نحوه‌ی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا در راستای اهداف و شعارهایی است که در روند انقلاب اسلامی مردم پدید آمده است و بعضاً در سالیان اخیر در اسناد بالادست و سیاست‌های ابلاغی، نوع وظیفه و نحوه‌ی اقدام دستگاه‌ها عملاً بروز یافته است و بایستی در طراحی و اجرای برنامه‌های استراتژیک دستگاه‌های کشور توجهات لازم به آن معطوف گردد. این توجهات که به صورت تفاوت‌های ساختاری و عملکردی بروز یافته‌اند در ۳ فرایند طراحی مدل، اقدامات اجرایی، ارزیابی و کنترل (مدل فرد، آر. دیوید) تحت عنوان کلی مدیریت استراتژیک خلاصه می‌شود که در این پژوهش به آن پرداخته خواهد شد.

در یک نمونه الگوی پیشنهادی تدوین استراتژی برای سازمان‌های غیرتجاری (حاکمیتی) در کشور با استفاده از مدل دیویدوهانگرا تمرکز بر بحث مدیریت استراتژیک به برخی ضرورت‌های این امر مهم برای کلیه سازمان‌ها ارایه شده است (هدایتی، ۱۳۸۲)

برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی و اجرای پروسه مدیریت استراتژیک برای این‌گونه نهادها از آنجا مهم و ضروری است که:

۱. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی همانند هر سازمان دیگر دارای رسالت، اهداف و مقاصدی است که برای نیل به آن‌ها تدوین استراتژی ضروری است. هیچ سازمانی معاف از طراحی مقصد و مسیر خود نیست.
۲. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی غالباً به صورت خودکفا اداره شده و برای اداره خود نیازمند برنامه‌ریزی صحیحی هستند که دخل و خرج آنان را باهم هماهنگ سازد. در درازمدت تحقق این امر مستلزم مدیریت استراتژیک است.

۳. این گونه سازمان‌ها به صورت موقت بوده و به محض اعلام آمادگی به بخش خصوصی واگذار می‌شوند. در صورتی که بخواهند بخش خصوصی را برای خرید خود قانع کنند باید شرکت را به یک سازمان سود ده، کارآمد و اثربخش تبدیل کنند که چنین امری جز با یک نگاه، تفکر و طراحی استراتژیک میسر نیست.
۴. شرکت‌های انتفاعی اعم از خصوصی و دولتی عموماً در یک میدان رقابت فعالیت دارند و در هیچ موردی انحصار کامل برای آنان وجود ندارد لذا باید به نحوی برنامه‌ریزی کنند که توان رقابت با رقبای داخلی و خارجی خود را داشته باشند. این مسأله نیازمند برنامه‌ریزی استراتژیک است.
۵. تولد، رشد و خاتمه کار سازمان‌های دولتی مستلزم یک برنامه‌ریزی درازمدت است که شرکت را از یک محیط انحصاری به سمت یک محیط رقابتی هدایت کند. در شرایط کنونی در جامعه‌ی ما چنین سازمان‌ها و شرکت‌هایی زمانی موفق خواهند بود که در یک پروسه‌ی استراتژیک نقش واسط خود و سپردن رسالت خود به بخش خصوصی را ایفا کنند.
۶. به چنین سازمان‌هایی توصیه می‌شود با طراحی استراتژیک زمینه‌ساز تحقق سیاست‌های اصل ۴۴ و نیز مفاد برنامه توسعه در کشور باشند. هیچ‌یک از این سازمان‌ها از طی چنین مسیری از دولتی شدن به بخش خصوصی مستثنا نیستند لذا باید با یک برنامه‌ریزی استراتژیک مقصد و مسیر خود را تعیین و به اجرای قوانین مربوطه کمک کنند.»

جمع‌بندی مطالب و نتیجه گیری

- طی مطالعات و بررسی‌ها، در شرایط فعلی برخی تفاوت‌های ساختاری و عملکردی با توجه به نوع ساختار و وظایف و نحوه‌ی اقدام و عمل دولت در ایران از طریق نهادهای حاکمیتی اعمال می‌گردد که گرچه طی برنامه‌های کلان و سیاست‌گذاری‌های اجرایی در سالیان اخیر به‌نوعی تعدیل و متحول شده با این حال به صورت نهادینه شده‌ای بر عملکرد دستگاه‌ها تأثیرگذار بوده است لذا در هرگونه برنامه‌ریزی نهادهای حاکمیتی باید به آن توجه داشت. این موارد عبارت‌اند از:
۱. وجود وظیفه حداکثری دولت در هردو بخش حاکمیتی و تصدی‌گری بایستی به صورت واقعی دیده شده و در چارچوب وظایف مصوب و ابلاغی طبق نظام حاکمیتی مستقر تعریف و اجرایی گردد و از پرداختن بی‌جا به مواردی که جزء وظایف نیست خودداری شود.
 ۲. تأثیرات ناشی از آموزه‌های دینی و ارزش‌های فرهنگی نظام‌های سیاسی حاکم در جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های اجرایی آن با توجه به ویژگی‌های ارزشی و هویت ملی، ایرانی با مشخصه‌های فرهنگی آن مهم و ضروری است و یکی از اختصاصات مدل برنامه‌ریزی راهبردی بومی و ملی در کشور است.
 ۳. تبعیت بخش عمومی کشور به صورت ساختار وظیفه‌ای در قالب وزارتخانه‌ها واقعیتی است که بایستی در حد لزوم در تدوین استراتژی و طراحی و اجرای برنامه‌های مربوط باهدف تغییر و ارتقای وضعیت به آن توجه کاملی معطوف نمود. بخشی شدن نگرش‌ها با سازمان‌دهی جزءنگر و تقلیل‌گرا از جمله آسیب‌ها و مشکلات این سیستم در یک دوره‌ی اجرایی است.
 ۴. وظیفه‌ای بودن ساختار کلان و هم‌چنین واحدها به‌جای نظام فرایندی از مشخصه‌های حقوقی و اجرایی ساخت دولت در کشور است و این خود می‌تواند یک نقطه قوت تلقی گردد. هر دو دیدگاه

وظیفه‌نگر و فرآیندمحور به‌جای خود قابل اعمال در برنامه‌ریزی راهبردی و سالیانه است. غفلت از وظایف کلی، کلان و عمومی دولت در طی برنامه‌های بلند و کوتاه‌مدت مرتفع گردد.

۵. غلبه‌ی تصدی‌گری بر وظایف اصلی و حاکمیتی دولت باوجود برنامه‌های کلان و سالیانه و طرح توسعه‌ای به‌عنوان یک آسیب قابل ملاحظه است. لذا یکی از نتایج برنامه‌های راهبردی و فرآیندهای ارزیابی عملکرد در اصلاح و تغییر ساختاری و اجرایی می‌تواند محقق شدن این بخش باشد.

۶. ضعف‌های آموزشی و فرهنگی در الگوسازی روش‌های فراگیر و کلان‌نگر در هر دو بخش حاکمیتی و تصدی‌گری و وجود برخی موازی‌کاری‌ها، تداخلات و ناهماهنگی‌ها در مقام اجرا، از مشکلات اداری و اجرایی حاد کشور است بنابراین وظیفه‌ی اصلی یک برنامه‌ی راهبردی بایستی تفکیک و عملیاتی نمودن وظایف و پرهیز از آن باهدف هماهنگی و هم‌افزایی بیشتر باشد.

۷. وارداتی و غیربومی بودن برخی مدل‌ها و روش‌های مورد عمل توسط دستگاه‌ها طی سالیان اخیر از عوامل عدم دستیابی به اهداف و راهبردهای کشور در اجرای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و سند چشم‌انداز بوده است. استفاده از مدل‌هایی که به‌صورت بومی طراحی و ارایه شده است اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

فهرست منابع

۱. الوانی، مهدی، جمالی، علی، ابراهیمی، عباس، (۱۳۸۹)؛ **مبانی مدیریت در نظارت همگانی**، انتشارات شهرداری تهران
۲. سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، (۱۳۸۴)
۳. سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی، (۱۳۹۳)
۴. فتاحی اردکانی، حبیب‌الله (۱۳۹۵)؛ "الگوی برنامه‌ریزی راهبردی برای دستگاه‌های حاکمیتی ایران" (sip).
۵. فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، (۱۳۸۸)، سال نهم، شماره ۳۵
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۸)
۷. قانون برنامه توسعه پنج‌ساله چهارم، پنجم کشور، (۱۳۹۴)
۸. قانون مدیریت خدمات کشوری، (۱۳۸۶)
۹. مجله علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، (۱۳۸۵)، سال ششم، شماره ۲۲.
۱۰. مجله علمی تخصصی حسابدار، (۱۳۹۴)، شماره ۴.
۱۱. هدایتی، هاشم (۱۳۸۲)؛ **بحثی اجمالی پیرامون کاربرد مدیریت استراتژیک در سازمان‌های غیرتجاری**. بنیاد آینده‌نگر ایران

12. www.asreiran.ir
13. www.aftab.ir
14. www.nividar.com
15. www.sid.ir
16. [http\alef.ir](http://alef.ir)
17. www.maarefquran.org
18. www.ayandeh.com
19. www.dana.ir



A Study of Governance Tasks, and the Role of Tenure Government Involvement in Setting Strategic Plans for Monitoring and Evaluating the Performance in Country

Seyed Akbar Nilipour Tabataba'e (PhD)

Assistant Professor and Director of the Human Resources Management Research Institute

Saeid Khazae (PhD)©

Associate Professor and Head of Futurology Center of Tehran University

Habibullah Fatahi Ardakani

PhD Student of Human Resources Management

(Received: 2018 April 16; Accepted: 2018 September 4)

In all legal and political systems of the world, the government had two main functions of Sovereignty and Tenure executed by assigned organizations and institutes. Sovereign affairs including policymaking, planning and monitoring are more important. Tenure is those functions capable of being entrusted to people and private sector. In the Islamic Republic of Iran, government during a forward transforming process for positive changes, especially in post-war era, codified and executed the five year strategic development plans as well as communicating the policies of article 44 of Iranian Constitution and resistance economy plan which are considerable in this regard.

In this article, we investigate the legal standing and characteristics of each plan, review viewpoints relating to sovereign affairs and organizations with appraising the flow of actions in the country as well as presenting approaches for improvement of such actions and utilizing in codification of state policies, strategic annual plans, and also appraisal of performance in government offices.

Keywords: Affairs of Sovereignty, Tenure, Structure and Functions of Government, Strategic Planning, Monitoring and Evaluation.

¹ iranianiaa@yahoo.com © (Corresponding Author)