

مشکلات و دلایل ناکارآمدی فرآیند خصوصی سازی در فعالیت های مدیریت پسماند شهری

خلیل ا... کاظمی

معاونت خدمات شهری شهرداری مشهد

چکیده :

سالهاست که ناکارآمدی سیستم دولتی و بخش های عمومی به عنوان یک اصل قابل قبول صاحب نظران و مدیران ارشد درآمدی تا آنجا که در برنامه سوم و چهارم توسعه تصویب و مورد تأکید قرار گرفته و برغم مصوبات قانونی، سخنرانی های زیبا و پذیرش کلی آن در عمل همچنان بخش های دولتی و عمومی متورم می شوند گرچه گاه این تورم در دل شرکت ها و سازمان های قدیمی و نوساخته صورت می گیرد. نکته اصلی در عدم توجیه مدیران میانی و مدیران اجرایی است بطوریکه گاه با تجزیه و تحلیل های غیرواقعی تشخیص می دهند و گاه ضوابط دست و پاگیر قانونی در استفاده از بخش خصوصی و طولانی بودن آن باعث بکارگیری نیرو برای انجام سریع کار می شود. همیشه آموزش دهندگان خصوصی سازی نیروهای تئوریک و دانشگاهی بوده و کمتر توانسته اند موشکافانه قضایا را تحلیل و تبیین کنند و به همین دلیل مجریان گرچه اصل خصوصی سازی را پذیرفته اند لکن آن را ناآشنا به مشکلات خود دانسته و خصوصی سازی را در حوزه کاری خود غیرممکن می دانند. در این مقاله سعی شده است بصورت اجمالی در ابتدا مشکلات و دلایل ناکارآمدی تصدی گری دولت و بخش عمومی (شهرداریها) را بررسی و سپس راهکارهای خصوصی سازی صحیح و اصولی فعالیت های مدیریت پسماند شهری تعیین گردیده و مورد تجزیه گردیده و با توجه به تجربیات و موفقیت های سازمان بازیافت و تبدیل مواد شهرداری مشهد در جلب مشارکت بخش خصوصی جهت فعالیت های مدیریت پسماند بویژه در بخش صنایع تبدیلی مواد زاید جامد ، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

کلمات کلیدی : خصوصی سازی - مدیریت پسماند

۱- مشکلات و دلایل ناکارآمدی تصدی گری دولت و بخش عمومی بویژه در مدیریت شهری

۱-۱- داخل حوزه کاری در سه بخش : کارفرما، اجراء و نظارت :

در سیستم دولتی از آنجا که غالباً مرز و حدود مشخصی در سه حوزه ارجاع کار و تعریف پروژه، اجرای پروژه و نظارت بر پروژه وجود ندارد و حتی در پاره ای موارد مجری خود، ارزیابی کننده کار خود می باشد، در نتیجه نقاط ضعف سیستم نتایج مناسبی در جهت اصلاح کار نخواهد داشت. از جمله اثرات مستقیم این تداخل می توان به موارد زیر اشاره کرد :

الف: عدم امکان ارزیابی صحیح و اصولی کار .

ب: فراهم آمدن امکان تبانی و فساد سیستم بواسطه یکی بودن تصمیم گیران در سه حوزه مذکور .

۱-۲- تنزل شدید جایگاه شهرداری از مدیریت و برنامه ریزی شهری به مجری سطح پائین خدمات

شهری :

متأسفانه در شرایط فعلی جایگاه اکثر شهرداری های کشور از تولى مدیریت شهری و برنامه ریزی کلان شهری به مجری سطح پائین فعالیت های خدماتی در شهر تنزل پیدا کرده و غالب فعالیت هایی نظیر جمع آوری زباله و نظیف شهر، ایجاد و نگهداری فضای سبز شهری، مدیریت گورستان های شهر و ... بصورت امانی و در مجموعه شهرداری صورت می پذیرد، بالتبع در این نحوه انجام کار شهرداری باید برغم پرداخت هزینه ها پاسخگوی علت هر کثیفی و ماندن زباله و هر کار جزئی دیگر باشد در حالیکه شهرداری باید از موضع سئوال شنونده خارج و به عنوان کارفرما در کنار مردم موضع سئوال کننده داشته باشد و انجام کار را به شرکت های خصوصی واگذار نماید .

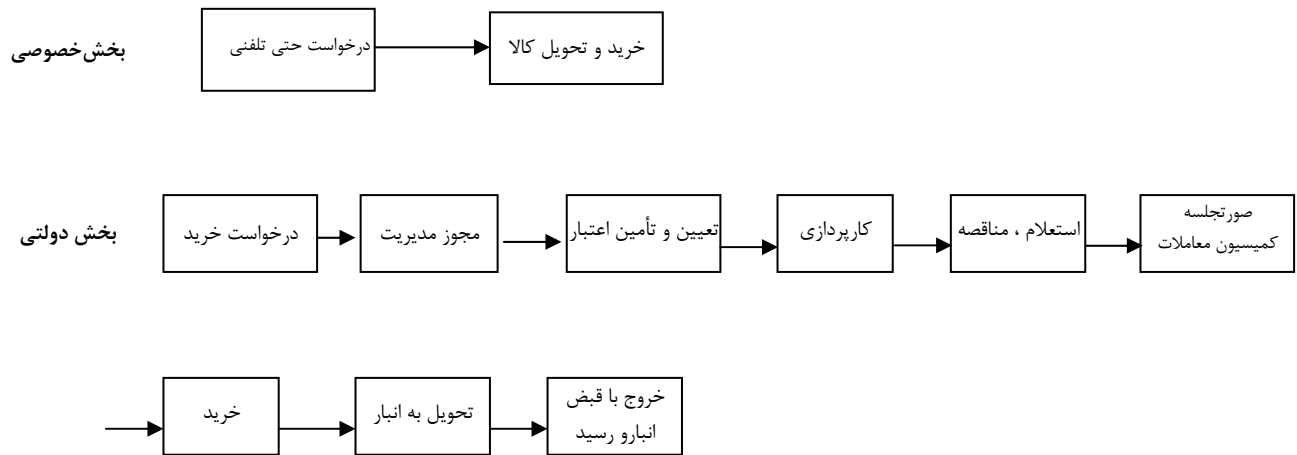
۱-۳- کاهش توان مدیریتی بخش دولتی بدلیل مبتلا شدن به مسائل جزئی و روزمره :

اقتضاء کار امانی درگیر شدن در امور جزئی و روزمره و واماندن از مسائل مهم و برنامه های دراز مدت می باشد که بالتبع می توان گفت توان اصلی مدیریت باید صرف امور ذیل گردد:

- بکارگیری و استخدام نیرو
- تامین و پرداخت حقوق و مزایا
- ضرورت رسیدگی به مشکلات شخصی و رفاهی پرسنل نظیر مسکن ، تحصیل و ..
- درگیری در چرخه خریدهای جزئی و موردی و غیره
- پاسخگویی به مردم و الزاماً دفاع از کارکردهای ضعیف

۱-۴- کندبودن روند انجام کار در سیستم دولتی :

عریض و طویل بودن سیستم اداری و ضوابط مقررات دست و پاگیر دولتی در انجام فعالیت های اجرایی موجب اتلاف بیش از حد وقت شده و مسلماً در بسیاری از موارد منجر به از دست رفتن فرصت ها می گردد. بطور مثال روال عادی یک خرید در بخش دولتی و بخش خصوصی در دیاگرام شکل شماره ۱ زیر مقایسه شده است :



شکل ۱- دیاگرام مقایسه ای خرید در بخش دولتی و بخش خصوصی

اگر در این روند سیستم های نظارتی از جمله حراست، بازرسی و غیره مشکلی وجود نداشته باشد.

۱-۵- گران بودن خدمات در بخش دولتی :

مسلماً یکی از تبعات اولیه کندی بودن سیستم و به طول انجامیده است یک فعالیت در سیستم دولتی، بالا رفتن هزینه انجام آن فعالیت خواهد بود. همچنین در سیستم های دولتی هزینه ها جنبی و سربار بسیار بیشتری به سیستم تحمیل می گردد که همگی منجر به بالا رفتن هزینه یک فعالیت مشخص نسبت به انجام آن در بخش خصوصی خواهد شد. بطور مثال برخی هزینه های جنبی در مدیریت بخش دولتی و مقایسه آن با بخش خصوصی در ادامه نشان داده شده :

الزامات مدیربخش دولتی

- الف - ساختمان شیک و بزرگ
ب- منشی ، مشاور و ...
ج - تجهیزات اداری گرانقیمت و غیرضروری
د- راننده، آبدارچی، خودروی شخصی و ..
و- حراست ، بازرسی و ...
- ← (حداکثر نیرو، حداکثر هزینه، کارایی پائین)

که بر اساس بررسی انجام شده هزینه های بالاسری حداقل ۲۵٪ هزینه های اجرائی می باشد .

مدیریت بخش خصوصی:

۱-۶- حداقل نیرو ، حداقل هزینه ، کارایی بالا ← (حذف کلیه مواردی که مستقیماً در کیفیت ارائه خدمات نقشی ندارند)

۶- پرداخت ها و هزینه های غیرضروری در بخش دولتی :

الف: رئوف بودن مدیران و پرداخت از سردلسوزی و ترحم (از کیسه خلیفه) نظیر :

- ۱- کارانه بدون استحقاق
- ۲- اضافه کار انجام نشده
- ۳- پاداش بر اساس ارزشیابی غیرواقعی

با هدف کمک هزینه به زندگی کارمندان چون خود را بیشتر رازق میدانند تا مسئول کار مربوطه

ب: بکارگیری نیروهای ناکارآمد و غیر ضروری و یا هدف های غیرمرتبط با عملکرد سیستم :

نظیر کمک به محرومین، معلولین ، ازکارافتادگان ،ایثارگران و ... گرچه امر پسندیده ای است ولی هر یک متولی خود را داشته

و در صورت کارآمدی، باید به کارگیری آنان در اولویت قرار گیرد.

ج: جایگزینی روابط به جای ضوابط و مقررات که منجر به هزینه اضافه در سیستم میگردد .

۱-۷- از بین بردن انگیزه در نیروهای خوب، مستعد و کارآمد در دراز مدت :

در یک سیستم دولتی از آنجا که حقوق و مزایا بر اساس پارامترهای خاصی نظیر مدرک تحصیلی و سابقه کار تعیین می شود

حقوق و مزایا بعنوان یک حق عضویت مستمر درآمده و در نتیجه مدیر دولتی در بخش عمده ای از حقوق و مزایا اختیار

کاهش یا افزایش حقوق متناسب با بازده کاری فرد را نخواهد داشت حتماً پرداخت اضافه کار به عنوان حق و جبران حقوق

تلقی می شود نه حق الزحمه کار اضافی و این امر بطور مستقیم :

الف) باعث کشته شدن انگیزه در افراد مستعد و کارآمد به واسطه مقایسه خود با افراد ناکارآمد خواهد شد

ب) هیچ انگیزه ای در افراد ضعیف تر در جهت بهبود و ارتقاء سطح کارآیی خود ایجاد نمی کند .

۱-۸- وجود قوانین دست و پاگیر و غالباً مشکل ساز اداری در بخش دولتی :

الف) قوانین مالی (آئین نامه های پیچیده مالی و معاملاتی)

ب) قانون کار (که خود مانع بزرگ ایجاد اشتغال است و فقط به نفع شاغلین فعلی است)

ج) قانون تخلفات اداری (ترحم های بیهوده وسخت گیریهای غیرمنطقی)

در مجموع این قوانین در بسیاری از موارد منجر به ایجاد تعهدات سنگین و گرفتن قدرت مانور مدیران در بخش دولتی شده و مانع بروز خلاقیت و نوآوری در سیستم میگردد. علاوه بر آن در اکثر برخوردهای فوق الذکر اصل بر متهم بودن مدیر بخش دولتی بوده مگر اینکه بتواند خلاف آن را ثابت نماید!

۱-۹- عدم رضایتمندی گیرندگان خدمات (شهروندان):

از دلایل اصلی ایجاد این مشکل اساسی، علاوه بر کندبودن روال اجرای فعالیت ها در بخش دولتی که بالتبع موجب عدم رضایت مندی گیرندگان خدمات از این بخش خواهد بود میتوان به عناوین زیر نیز اشاره نمود .

الف) عدم اطلاع کافی شهروندان از حجم و تنوع خدماتی که توسط ارگان مربوطه ارائه می شود . (عدم

اطلاع رسانی صحیح و کامل)

ب) عدم لحاظ خواسته شهروند در نحوه ارائه خدمات و بی ارزش بودن نظر ارباب رجوع در سیستم دولتی که غالباً ناشی از عدم رقابتی بودن ارائه خدمات در بخش دولتی می باشد .

ج) کیفیت پائین ارائه خدمات در بخش دولتی که باز هم ناشی از عدم انگیزه کافی در ارائه دهندگان خدمات و بی تفاوتی دستگاه های نظارتی سیستم (که از خود مجموعه اجرائی و دولتی می باشند) در قبال کیفیت خدمات می باشد.

د) عدم پاسخگویی کامل مجریان و ارائه دهندگان خدمات به خواسته های شهروندان و حالت طلبکارانه در مواجهه با ارباب رجوع (نقطه مقابل مشتری مداری در سیستم های خصوصی)

راهکارهای خصوصی سازی صحیح و اصولی فعالیت های مدیریت پسماند

۲-۱- توجیه کامل نیروهای ذی نفوذ و مدیران اجرایی و ایجاد باور در آنها:

در صورت عدم توجیه نیروهای ذی نفوذ مانند اعضاء شورای اسلامی شهر، مدیران ستادی، مدیران ذیربط استانداری، ادارات کار و امور اجتماعی و ائمه جمعه و جماعات و عدم باور آنها بزرگترین مشکل در جهت تحقق اهداف واقعی خصوصی سازی خواهد بود.

۲-۲- حفظ منافع نیروهای دست اندرکار موجود:

متأسفانه اجراء صحیح خصوصی سازی و بیکار شدن نیروهای شاغل در بعضی از برنامه های خصوصی سازی باعث ایجاد حساسیت بین نیروهای موجود شده و در این صورت آنان بزرگترین مانع خصوصی سازی خواهند بود و در صورتیکه منافع آنان شامل شغل و حقوق و مزایا تعهد شود سد راه خصوصی سازی نخواهند شد. در شهرها کافی است که، نیروهای رسمی تفکیک و در نواحی خاصی مستقر شود و کار آنان در صورت بازنشستگی و یا بازخرید با روش های تشویقی و کارهای جدید به بخش خصوصی واگذار شود و گر نه نیروهایی که منافعشان تهدید می شود مستقیم و غیرمستقیم و با تحریک و یا تشویق افکار تصمیم گیرندگان، مانع انجام کار خواهند شد.

۲-۳- تهیه و تدوین فهرست بهای مشخص در فعالیت های خدمات شهری :

متأسفانه علیرغم پیگیری های فراوان در کلان شهرهای کشور، هنوز فهرست بهای مدونی که مبنای کار در ارائه فعالیت های خدمات شهری به بخش خصوصی قرار گیرد، از سوی هیچ ارگانی تدوین و ارائه نشده و در شهرهای مختلف بگونه های متفاوت عمل می گردد. همچنین در زمینه استانداردسازی کیفیت ارائه خدمات مختلف نیز کار نشده و این امر موجب برخورد سلیقه ای در امر نظارت بر فعالیت بخش خصوصی از سوی دستگاه های دولتی در زمینه فعالیت های بخش خصوصی گردیده است و شرط اولیه خصوصی سازی تدوین فهرست بهاء و کیفیت خدمات می باشد.

۲-۴- ایجاد انگیزه، ترغیب و تشویق نیروهای تحصیل کرده به ایجاد شرکت های خدماتی مورد نیاز :

استفاده از متدهای نوین علمی و تکنولوژیک در عرصه مدیریت شهری، مستلزم بکارگیری بخش خصوصی با توان علمی و تخصصی بالا خواهد بود. متأسفانه اکثر شرکت های بخش خصوصی که تا کنون در زمینه ارائه خدمات شهری فعالیت می نمایند، ادامه دهنده روش های سنتی بخش دولتی، با همان نیروها و همان کارائی هستند و در اصل اهداف خصوصی سازی در جهت رفع مشکلات ارائه شده در بخش اول با این روش حاصل نخواهد شد. لذا لازم است جهت آموزش و ترغیب نیروهای جوان و تحصیل کرده بخش خصوصی جهت تشکیل شرکت و ورود به عرصه ارائه فعالیت های خدمات شهری اقدامی جزئی بعمل آید.

۲-۵- کنترل و هدایت شرکتها در روند انجام کار :

با توجه به نوبابودن فعالیت بخش خصوصی در ارائه خدمات شهری، تحمل و سعه صدر و پرهیز از برخوردهای سریع و مقتدرانه متصدیان بخش دولتی و هدایت این شرکتها در انجام صحیح کار باعث رشد و تقویت بنیه مدیریتی در این شرکتها شده و ثمره آن خیلی زود مشخص خواهد شد و در غیراینصورت با حذف سریع شرکتهای خدماتی هیچگاه یک شرکت فرصت کافی جهت کسب تجربه و مقابله با مشکلات و رفع آنها را نخواهد داشت .

۲-۶- تعیین آیتیم های صحیح جهت توان سنجی و ارزشیابی شرکت های خدماتی قبل از ارجاع کار

به آنها :

در این بخش بایستی موارد اولویت دار نظیر توان مدیریتی و تجربه کاری ، تحصیلات و تخصص دارای وزن بیشتر و مواردی نظیر امکانات، ماشین آلات و سرمایه و ... نیز مدنظر قرار گیرد .

بر اساس این توان سنجی شرکت های مختلف درجه بندی شده و می توان بر پایه این درجه بندی به آنها کار واگذار کرد .

۳-۷- اجرای روش مناقصه محدود در واگذاری کار و دعوت از شرکت های توانمند جهت اجرای کار :

بر پایه توان سنجی انجام شده با آیتیم های صحیح ، شرکتها اجازه ورود به عرصه فعالیت در خدمات شهری متناسب با توان خود را داشته باشند و با جایگزینی روش مناقصه محدود بجای مناقصه آزاد ، از ورود شرکت های ضعیف که مسلماً با دیدگاه غیرواقعی، گاهاً از طریق کاهش قیمت ها موجب ارائه کار ضعیف و خسارت به خود و کارفرما می گردند جلوگیری خواهد شد . مسلماً در برگزاری مناقصات تأکید بر این نظر که همواره قیمت کمتر بهترین گزینه نیست توجه به کیفیت ارائه خدمات و توان پیشنهاددهنده منطقی تر خواهد بود .

قابل ذکر است جهت تقویت شرکت های نوپا باید در تعریف کار توان آنان مدنظر قرار گرفته و محدوده های کوچکتر برای آنان تعریف شود .

۲-۸- پرداخت به موقع مطالبات شرکت ها :

مسلماً ایجاد اعتماد متقابل بین کارفرما و بخش خصوصی بویژه در زمینه پرداختها و مطالبات یکی از ضروریات عملکرد صحیح سیستم خواهد بود، ایجاد این ذهنیت که کارفرما ، شرکت خدمات دهنده را بخشی از خود می داند و مشکلات شرکت، مشکلات کارفرما نیز می باشد بطور مستقیم در جلوگیری از کاهش کیفیت ارائه خدمات دخیل خواهد بود و علاوه بر آن باید توجه داشت شرکت های جدید متعلق به نیروهای تحصیل کرده بنیه مالی قوی ندارند و نمی توانند چندماه حقوق و مزایای پرسنل و هزینه های شرکت را از خودشان پرداخت نمایند .

۲-۹- لحاظ نمودن حقوق قانونی کارگران در محاسبه دستمزدها و تصریح در قراردادها :

به منظور جلوگیری از مشکلات ناشی از عدم پرداخت حقوق قانونی کارگران از سوی شرکت‌ها بایستی در محاسبات میزان دستمزد کلیه حقوق مربوطه لحاظ گردد، در این صورت با تصریح این مورد در قرارداد فی‌مابین کارفرما فقط وظیفه نظارت عالییه و پرداخت کامل حقوق را داشته و از ورود به جزئیات روابط فی‌مابین کارگر و کارفرما در بخش خصوصی پرهیز شود و گرنه شهرداری مجدداً درگیر مسائل نیروی انسانی شرکت‌ها خواهد شد و علاوه بر آن مدیریت شرکت‌ها تضعیف می‌گردد.

۲-۱۰- انتقال نیروها از بخش دولتی با حفظ حالت اشتغال به بخش خصوصی :

در روال خصوصی سازی مشکل تعیین وضعیت نیروهای موجود بسیار حائز اهمیت است به این منظور بایستی موارد زیر مدنظر قرار گیرد :

الف) انتقال کامل نیروهای روزمزد و موقت به شرکت‌های خدماتی بخش خصوصی همزمان با واگذاری کار.

ب) جمع کردن نیروهای رسمی و اجباری در محدوده‌های مشخص و واگذاری مدیریت کار به بخش خصوصی در این مناطق.

ج) تشکیل تعاونی‌های خدماتی ویژه پرسنل و تعهد تامین کار برای این شرکت‌ها مشروط به جذب نیروهای ثابت موجود . (با ترک تشریفات مناقصه)

د) اسمی کردن ردیف‌های حقوقی پرسنل به گونه‌ای که در صورت خروج به هر دلیل بازخرید، بازنشستگی اجازه بکارگیری نیروی جدید داده نشود .

ه) ممنوع کردن بکارگیری هر گونه نیروی حقوق بگیر.

و) پیش بینی سیاست‌های تشویقی برای بازخرید و یا بازنشستگی پیش از موعد .

۲-۱۱- ایجاد سیستم نظارتی قوی - سالم و کارآمد :

با قبول این اصل که در روند واگذاری امور به بخش خصوصی نظارت و ارزیابی از حساس‌ترین و پیچیده‌ترین و مهم‌ترین جایگاه برخوردار است، ایجاد سیستم نظارتی قوی و کارآمد که در میزان رضایت مندی دریافت‌کنندگان خدمات به موازات رابطه متقابل کارفرما و بخش خصوصی ضروری است، در عین حال بایستی سلاقی فردی حداقل تأثیر را در نتیجه نظارت داشته باشد در این راستا حداقل نکات زیر بایستی در نظر گرفته شود .

الف) استفاده از نیروهای تخصصی و تحصیل کرده و با تجربه به عنوان عوامل نظارتی .

ب) ایجاد جایگاه مناسب و کافی برای گیرندگان خدمات (شهروندان) در سیستم نظارتی از طریق مختلف

(تکمیل فرم‌های دقیق - نظرسنجی ، رابطین در محلات و ...)

ج) تهیه چک لیست‌های نظارتی دقیق و وزن‌دار برای ارزیابی فعالیت‌ها و کمی کردن پارامترهای کیفی و پرهیز از اعلام نظر در قالب‌های کلی نظیر خوب، بد ، عالی و ...

د) اعمال مستقیم نتایج نظارت و ارزیابی در میزان پرداخت به بخش خصوصی و ایجاد انگیزه در ارائه خدمات مطلوب‌تر .

در پایان آن چیزی که اعلام شد اصول تئوریک موضوع بوده و مسلماً روند اجرایی طرح نیازمند تهیه فرم‌ها، پرسشنامه و تبیین نحوه ارتباط موضوعات و مسائل مختلف در این رابطه می‌باشد.

نتیجه گیری :

با توجه به مطالب یاد شده از مشکلات و دلایل ناکارآمدی تصدی گری دولت و بخش عمومی مدیریت پسماند، می توان تداخل حوزه های کاری و کاهش نقش مدیریتی شهرداری ها و تبدیل مواد عامل نظارتی به اجرایی ، تنزل توان مدیریتی بخش دولتی بعلت پرداختن به امور جزئی اجرایی ، بوروکراسی اداری و کند شدن روند اجرایی ، مقرون به صرفه نبودن خدمات در بخش دولتی ، هزینه های غیر الزامی در بخش های دولتی ، عدم ایجاد انگیزه کافی در سیستم های دولتی ، اما بطور کلی آنچه که در جلب مشارکت بخش خصوصی می بایستی مورد توجه قرار گیرد و در جهت اصولی شدن فعالیت های مدیریت پسماند مطرح گردد را می توان به صورت ذیل بیان کرد :

- ۱- توجیه کامل نیروهای ذی نفوذ و مدیران اجرایی و ایجاد باور در آنها
- ۲- حفظ منافع نیروهای دست اندرکار موجود
- ۳- تهیه و تدوین فهرست بهای مشخص در فعالیت های خدمات شهری
- ۴- ایجاد انگیزه، ترغیب و تشویق نیروهای تحصیل کرده به ایجاد شرکت های خدماتی مورد نیاز
- ۵- کنترل و هدایت شرکتها در روند انجام کار
- ۶- تعیین آئیم های صحیح جهت توان سنجی و ارزشیابی شرکت های خدماتی قبل از ارجاع کار به آنها
- ۷- اجرای روش مناقصه محدود در واگذاری کار و دعوت از شرکت های توانمند جهت اجرای کار
- ۸- پرداخت به موقع مطالبات شرکت ها
- ۹- لحاظ نمودن حقوق قانونی کارگران در محاسبه دستمزدها و تصریح در قراردادها
- ۱۰- انتقال نیروها از بخش دولتی با حفظ حالت اشتغال به بخش خصوصی
- ۱۱- ایجاد سیستم نظارتی قوی - سالم و کارآمد

منابع و مراجع :