



شتاب در ادغام ها و انحلال ها

میترا عظیمی

شورای عالی اداری در یکصد و سی و سومین جلسه مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ بنا به پیشنهاد رییس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، شوراهاى موجود در قوه مجریه را در یکدیگر و یا در کمیسیون های دولت با اهداف: متمرکز بر موضوع ها با محتواهای واحد، ارتقای سطح کیفی تصمیم ها، بهره گیری بهتر و مطلوب از فکر و اندیشه ی نخبگان، صرفه جویی در وقت دولتمردان، اصلاح نظام اداری، افزایش تحرک و کارایی و بهره وری، بهبود خدمت رسانی به مردم با حفظ کرامت آنان، ادغام مدیریت های موازی، کوچک سازی، روان سازی، سرعت و دقت بیشتر، کارآمدی، جلوگیری از بوروکراسی زاید و اتلاف وقت، پرهیز از تصمیم های پراکنده و متنوع و متراکم و مشابه یا متعارض در موضوع واحد، پرهیز از شرکت در جلسه های متعدد، ادغام نمود.

شورای پول و اعتبار که از ارکان بانک مرکزی محسوب می شد، یکی از این شوراها بود که پس از ۳۷ سال و در پی دستور رییس جمهور برای ادغام شوراهاى موجود و تبدیل آنها به چهار شورا در مرداد ماه منحل اعلام شد. اما با وجود این اقدام و انتشار خبر رسمی آن، این شورا جلساتی تشکیل داده و مصوباتی همچون "دستور العمل اجرایی تاسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت های تعاونی اعتبار" داشته است. این در حالی است که در آخرین تصمیم دولت، این شورا در ۱۰ شورای دیگر ادغام و "شورای عالی مدیریت و برنامه ریزی اقتصادی" تشکیل شد.

حال قصد داریم تا در این مجال ضمن معرفی شورای پول و اعتبار و وظایف آن، به ارایه نظرات برخی کارشناسان در زمینه انحلال این شورا بپردازیم.



ساله و درازمدت کشور باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

وظایف شورای پول و اعتبار

شورای پول و اعتبار دارای شش وظیفه است که در ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی مشخص شده است.

۱- رسیدگی به تصویب بودجه، مقررات استخدامی و آیین نامه های داخلی بانک مرکزی: بانک مرکزی دارای مقررات استخدامی خاصی است که به تصویب شورای پول و اعتبار می رسد. علاوه بر آن میزان بودجه بانک را شورا مشخص می کند. تشکیلات سازمانی بانک (ادارات، دوابر، پست ها و مشاغل) و همین طور هر نوع تغییر در آنها را شورای پول و اعتبار تعیین می کند.

۲- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک برای طرح در مجمع:

اعضای شورا قبل از شروع کار باید در جلسه مجمع عمومی بانک سوگند یاد کنند که در اتخاذ تصمیم خود نهایت دقت و بی طرفی را رعایت خواهند کرد و همچنین باید اسرار بانک را حفظ کنند. هدف از تشکیل شورای پول و اعتبار، مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره ی سیاست کلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر امور بانکی و پولی کشور است.

بنابراین، این شورا وظیفه دارد که در مورد امور جاری کشور مطالعه و بررسی کند و سیاست کلی بانک را بر اساس آگاهی و شناختی که پیدا می کند، تعیین نماید. لازم به ذکر است با توجه به ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا، سیاست های اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه مدت (یک ساله) به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی و تصویب هیات دولت تعیین می شود، اما سیاست های اعتباری و تسهیلات اعطایی بلندمدت ضمن برنامه های پنج

شورای پول و اعتبار

شورای پول و اعتبار مرکب است از وزیر امور اقتصادی و دارایی، رییس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی، دو نفر از وزرا به انتخاب هیات وزیران، دادستان کل کشور یا معاون او، یکی از خبرگان بانکی به انتخاب رییس جمهور، رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رییس اتاق تعاون و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در جلسات شورا شرکت خواهند کرد (تبصره ۸ قانون برنامه ی پنج ساله دوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰).

جلسه یا جلسات شورا به دعوت رییس کل بانک مرکزی و یا حداقل سه نفر از اعضای شورا تشکیل می شود. برای رسمیت جلسات شورا، حضور دو سوم مجموع اعضای شورا ضرورت دارد. تصمیمات با اکثریت مطلق آرای حاضر در جلسه معتبر است و

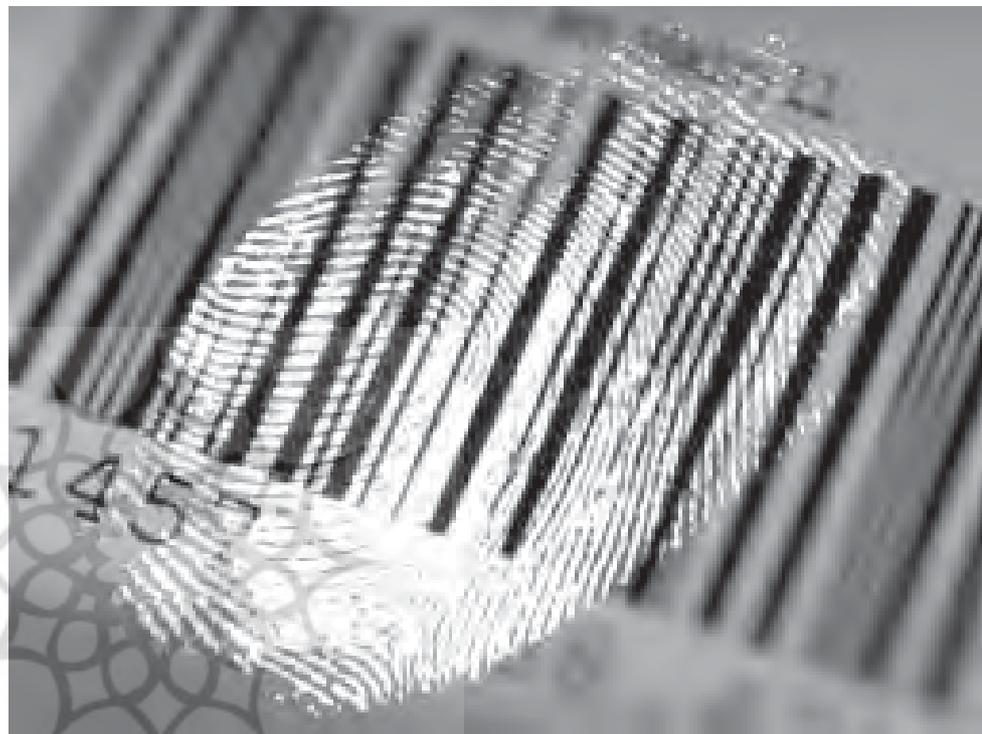
بانک مرکزی چون یک موسسه مالی است و اعمال تصدی هم انجام می‌دهد و خارج از ضوابط و مقررات قانون محاسبات عمومی عمل می‌کند، بنابراین در پایان هر سال مالی باید ترازنامه خود را که حاوی عملکرد بانک از نظر هزینه‌ها و درآمدها و نهایتاً سود بانک می‌باشد، تهیه کند و قبل از طرح در

۶- اظهار نظر درباره موضوعی که از طرف رییس کل در حدود قانون پولی و بانکی به شورا عرضه شود. دکتر سعید لیلارز، انحلال شورای پول و اعتبار را تناقض در سیاست‌های دولت نهم دانسته‌اند. ایشان اظهار نموده‌اند: سیاست اخیر دولت در کاستن از شمار شوراهای عالی که رییس دولت عضو آنها

عین حال مهمترین شوراها مانند شورای پول و اعتبار و مهمترین دستگاه‌ها مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را هدف قرار داده و دوم آنکه کاملاً در جهت خلاف عملکرد واقعی دولت در بزرگتر کردن حجم دولت افزایش شمار کارکنان آن، گسترش شمول سیاست‌های آن در بخش خصوصی و سرانجام و مهمتر از همه افزایش هزینه‌های دولت به ویژه هزینه‌های جاری است. در حالی که حجم و عملکرد و هزینه و شمار پرسنل دولت روز به روز در حال افزایش است، تلاش برای کاستن از بوروکراسی با حذف و کاهش شمار شوراهای عالی مانند کم کردن آب دریا با استفاده از سطل است. از سال ۱۳۸۰ تا سه ماه نخست سال ۱۳۸۴ سرعت رشد هزینه‌های مصرفی بخش دولتی، به قیمت ثابت، همواره از رشد تولید ناخالص داخلی و طبعاً از سرعت رشد هزینه مصرفی بخش خصوصی کمتر بود. در این سال‌ها سرعت رشد هزینه مصرفی بخش خصوصی بین ۵ تا ۱۰ برابر سرعت رشد هزینه‌های دولتی بوده است که دقیقاً در راستای اجرای برنامه‌های توسعه یعنی خصوصی‌سازی کاهش هزینه‌ی دولت و کوچک کردن حجم آن و افزایش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد صورت گرفت.

اما دقیقاً از نیمه سال ۱۳۸۴ به این سو هزینه مصرفی دولت چنان افزایش یافت که ناگهان و برای نخستین بار پس از ۵ سال از کل سرعت رشد تولید ملی در کل سال ۱۳۸۴ جلو زد. در ۹ ماه منتهی به آذر ماه ۱۳۸۵، متوسط رشد هزینه‌ی دولت کمتر از دو برابر رقم مشابه برای بخش خصوصی و کل تولید ناخالص داخلی نبوده که به معنای رشد سریع سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و رشد شدید حجم و طبعاً بوروکراسی دولتی است. همچنین در سال ۱۳۸۵ تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت جاری کمتر از ۲۰ درصد رشد یافت.

حال آنکه در همین سال رشد هزینه‌های جاری دولت حدود ۵۰ درصد یعنی ۲/۵ برابر بود. همه این اعداد نشان دهنده‌ی آن است که حجم دولت و بوروکراسی برخاسته از آن به شدت در حال افزایش است. پس اگر دولت به راستی می‌خواهد انقلاب اداری بر پا کند، از بوروکراسی نفس‌گیر و فسادآفرین کشور بکاهد و آرزوی دیرینه‌ی افزایش بهره‌وری ماشین دولت را تحقق بخشد، اولاً نباید با افزودن به بدنه اصلی این بوروکراسی تناقض‌آمیز عمل کند و ثانیاً شروع کار از شوراهای و بسنده کردن به کاستن آن هیچ کمکی به این هدف نمی‌کند. این کار مصداق



مجمع، شورای پول و اعتبار باید نسبت به این ترازنامه و گزارش مالی رسیدگی و اظهار نظر کند.

۳- رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در قانون پولی و بانکی کشور.

۴- اظهار نظر در مورد مسایل بانکی، پولی و اعتباری کشور. همچنین نسبت به لوایح مربوط به وام و یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.

این بند در واقع با بند ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا مطابق است. زمانی که دولت بخواهد لوایح خود را برای تصویب به مجلس بدهد، نظر شورا را کسب خواهد کرد.

۵- دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسایل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و بخصوص در سیاست‌های اقتصادی کشور موثر خواهد بود.

است، انصافاً برنامه نادرستی نیست. چنان که در متون نظری درباره انقلاب‌ها معمولاً هشدار داده می‌شود، بزرگترین خطرها بر سر راه انقلاب‌های بزرگ جهان، رشد سرطان وار بوروکراسی در آنها است. که در سه دهه‌ی اخیر در مورد انقلاب ایران، به تمامی تحقق یافته و سخت راه تنفس را بر اقتصاد جامعه‌ی ایران بسته است. بنابراین طرح شعار کاستن از شمار شوراها اگر به معنای انقلاب اداری مورد نظر رییس جمهوری باشد، درست و لازم‌الاجراست و طبعاً باید مورد پشتیبانی ناظران قرار بگیرد. ما از هر برنامه درستی چه خود اجرا کنیم و مبتکر آن باشیم و چه دیگران، استقبال می‌کنیم. تناقض بسیار آشکار این جهت‌گیری جدید دولت، حداقل در دو جا است: نخست آنکه این حذف شوراهای بوروکراسی‌های زاید و دست و پا گیر از پایان فرآیند اداری کشور و نه ریشه و ابتدای آن شروع شده و در



عمل آن کسی است که گمشده‌ی خود در اتاق تاریک را در روشنایی حیاط جست‌وجو می‌کرد، فقط به این دلیل که در نیمه روشن، جست‌وجو و اقدام - صرف نظر از آن که نتیجه بدهد یا نه - ساده‌تر است.

برخی کارشناسان دیگر انحلال شورای پول و اعتبار را به مقوله‌ی حقوق مالکیت ارتباط داده‌اند. به این ترتیب که در تمام دنیا در قوانین اساسی مقام پولی، یک ماده‌ی مشترک وجود دارد و آن حفظ ارزش پول است.

چرا که ذخیره و نگهداری ارزش یکی از وظایف پول است که مقام پولی می‌بایست به هر ترتیبی این ذخیره ارزش را حفظ و از تضعیف آن جلوگیری کند. حال اگر ذخیره ارزش آحاد جامعه به دلیل اتخاذ سیاست‌های غلط مقام پولی، با تضعیف روبه‌رو شود، حقوق مالکیتی تک‌تک افراد جامعه زیر سوال خواهد رفت.

وظیفه‌ی بانک مرکزی این است که گردشی به وجود آورد تا حقوق مردم تضييع نشود. وظیفه بانک مرکزی نه تثبیت پول است و نه رها کردن آن. بلکه وظیفه‌ی آن به وجود آوردن محیطی است که دستاوردهای زندگی مردم که حاصل برنامه‌ریزی هاست، زایل نشود. به نظر می‌رسد که هم اکنون در جامعه‌ی ما حفره‌ای وجود دارد که منجر به ایجاد این وضعیت شده است. حفره‌ای که در سایر کشورها دیده نمی‌شود.

این حفره چیزی جز شورای پول و اعتبار نیست. در شورای پول و اعتبار براساس قانون، فقط مقام پولی وجود ندارد، بلکه در این شورا اجزای اقتصاد به

روستا، با تصویب هیات وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود. چنانچه ملاحظه می‌شود، وظیفه قانونی دولت ارایه لایحه‌ی تشکیلات کلان دولت به مجلس بوده و ادغام شوراهای موازی بدون توجه به اصلاح تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی وزارتخانه‌ها، راه به جایی نخواهد برد.

جمع‌بندی

عمده‌ی کارشناسان بر این باورند که مصوبه ادغام شوراهای از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نیست. پیش‌نیاز ادغام شوراهای اصلاحات ساختاری تشکیلات دولتی است. تا زمانی که سازماندهی قوه‌ی مجریه تغییر نکرده است، ادغام شوراهای راه به جایی نخواهد برد. به علاوه آنها معتقدند که در مورد مصوبه ادغام شوراهای، هنوز ابهاماتی نظیر ابهام در ادغام دبیرخانه‌ها، ابهام در سرنوشت شوراهایی که به موجب قانون به وجود آمده، ابهام در تعداد اعضای شورای جدید و... وجود دارد.

از جمع‌بندی نظرات کارشناسان چنین برمی‌آید که ادغام شوراهای آخرین مرحله‌ی اصلاح سیستم اداری و کوچک‌سازی دولت است، نه اولین مرحله‌ی آن و این اقدام نیازمند پیش‌نیازهایی است. شتاب در ادغام شوراهای بدون رفع ابهامات و فراهم آمدن بسترهای لازم، نتیجه‌ای عکس اهداف مدنظر دولت را به همراه خواهد داشت.

عنوان نمایندگان جمعی یا اشخاص حقوقی و همین‌طور متخصصان منفرد یعنی نمایندگانی خارج از مقام پولی وجود دارد و در مورد روال رفتار پولی اقتصاد تصمیم می‌گیرند تا حقوق عامه حفظ شود. زمانی که این رکن مقام پولی حذف شود، در واقع تمام خواسته‌ها و احقاق حق‌ها از بین می‌رود.

در کنار این نظرات، برخی دیگر معتقدند که به موجب ماده‌ی ۱۳۷ قانون برنامه‌ی چهارم، ادغام شوراهای موازی، نیازمند پیش‌نیازهایی است.

ماده‌ی ۱۳۷ قانون برنامه چهارم می‌گوید: "دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه‌ی سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیر کارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیر متمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد.

آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و

• ادغام شوراهای آخرین
• مرحله‌ی اصلاح
• سیستم اداری و
• کوچک‌سازی دولت
• است، نه اولین
• مرحله‌ی آن و این اقدام
• نیازمند
• پیش‌نیازهایی است