تکلیف کلان نگری چه می شود

صادق پور، بهناز

نگرانی مخالفان ادغام مراکز استانی سازمان مدیریت در استانداری‏ها تکلیف کلان‏نگری چه می‏شود؟

بهناز صادق‏پورانتزاع سازمان‏های مدیریت و برنامه‏ریزی استانی از مجموعه سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی و الحاق آنها به‏ استانداری‏ها،عکس العمل‏های بسیاری در میان‏ مسوولان،نمایندگان مجلس و کارشناسان به وجود آورده است.نقدها بیشتر مربوط به بستر قانونی این الحاق‏ و البته تبعات آن است.

در کنار مخالفان این تغییر،گروهی هم با تغییر بزرگ‏ صورت گرفته موافقند هر چه اکثریت گروه موافق هم‏ نسبت به رعایت نشدن الزامات و مقدمات تغییر ساختار سازمان هشدار داده‏اند.

پیش از این،تغییرات مهم دیگری نیز در خصوص‏ سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی رخ داده بود.تغییراتی‏ که نشان از عزم جدی دولت برای ایجاد تغییراتی در سازمان دارد.

پیشتر در اولین گام شورای عالی اشتغال از سازمان‏ مدیریت و برنامه‏ریزی منفک شد و در زیر مجموعه‏ وزارت کار و امور اجتماعی قرار گرفت.پس از آن واحدی‏ در نهاد ریاست جمهوری به موازات معاونت فنی‏ سازمان مدیریت و برنامه ریزی،تشکیل شد.این واحد که«طرح‏های ویژه»نام گرفت عملا عهده‏درا نظارت بر پروژه‏های عمرانی شد.

بعد از آن تبصره 13 هم از دست سازمان خارج و اختیار آن را به وزارت کشور سپرده شد.تبصره 13 در خصوص‏ بودجه کلان حدودا هزار میلیارد تومانی است که به‏ جایگزینی خودروهای فرسوده و ایجاد قطار شهری‏ تهران،شیراز،اصفهان و مشهد اختصاص دارد.با وجود این که 3 تغییر قبلی هم بسیار با اهمیت بوده،ولی‏ هیچکدام مانند تصمیم اخیر رئیس جمهور خبرساز نشده‏ است چون در موارد قبل هر بار فعالیتی از سازمان منتزع‏ می‏شد،وظیفه اصلی بودجه‏ریزی و نظارت بر تخصیص‏ آن همچنان در اختیار سازمان قرار داشت.اما آخرین‏ تصمیم فعالیت کلیدی سازمان را دچار تزلزل کرده‏ است.

خروج از نظارت

طی سال‏های گذشته و در پی حرکت در مسیر تمرکززدایی،بودجه استانی از رشد خوبی برخوردار بوده‏ است.در قالب برنامه سوم تصمیم‏گیری در خصوص‏ بودجه استانی در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی‏ هر استان بود و همین سازمان در استان بر چگونگی‏ هزینه شدن بودجه نظارت داشت.با تصمیم اخیر،اولا بودجه کلان استانی از ذیل سازمان خارج می‏شود و سازمان‏های استانی هم امکان نظارت خواهند داشت. در نتیجه مسئله عملیاتی شدن بودجه هم غیر عملی‏ می‏شود چون برای عملیاتی شدن بودجه باید هزینه هر فعالیت تعیین شود.پس مقام ناظر در مقاطع مختلف با بررسی هزینه شدن به اندازه و صحیح،باید مابقی بودجه‏ هر دستگاه را اختصاص دهد.با از بین رفتن نظارت بر بودجه عملا امکان بررسی این که آیا بودجه در مسیر تعیین شده و به طور کارآمد هزینه شده،از بین می‏رود. از این پس روسای سازمان‏های مدیریت و برنامه‏ریزی‏ استانی معاونان استاندار خواهند بود و بدون تردید آنها نخواهند توانست بر عملکرد مافوق خود نظارت داشته‏ باشند.نکته دیگر نامشخص بودن تصمیم‏گیری برای‏ بودجه استانی است که آیا این امر از وظایف سازمان‏ مدیریت و برنامه‏ریزی است یا استانداری‏ها.اگر سازمان‏ برای بودجه استانی تصمیم بگیرد و تمامی پروژه‏ها را به‏ ریز تعیین تکلیف کند،تمرکز زدایی فدا شده و اگر استانداری‏ها متولی تصمیم‏گیری برای بودجه استانی‏ باشند،کلان‏نگری از بین رفته است.استانداری‏ها عموما نهادی سیاسی-اجرایی تلقی می‏شوند.بنابراین‏ استانداران با جهت‏گیری‏های سیاسی در صدد هزینه‏ کردن بودجه بر می‏آیند و بیشتر به سمت پروژه‏هایی‏ می‏روند که جنبه تبلیغاتی آن بیشتر است و بیشتر به چشم‏ می‏آید.مجموعه نگرانی‏های فوق موجب شده بسیاری‏ در مخالفت با انتزاع سازمان‏های استانی از سازمان‏ مدیریت و الحاق آنها به استانداری‏ها سخن بگویند.

استدلال مخالفان

از جمله کسانی که تاکنون صریح خود را با ابلاغیه اعلام کرده‏اند،روسای سابق سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی هستند که زیر و بم ساختار وظایف سازمان‏ را می‏شناسند.

محمد علی نجفی،بلافاصله پس از ابلاغ رئیس جمهور با اشاره به جایگاه سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی نسبت‏ به عواقب این تصمیم شتابزده،هشدار داد"در کشور ما بخش عمده‏ای از درآمدهای ملی فروش نفت خام در اختیار و انحصار دولت قرار دارد.بنابراین در ایران نیاز مضاعفی به یک دستگاه مستقل وجود دارد که بتواند به‏ اداره عمومی کشور نظارت و جایگاه اجرایی مدیریت‏ کشور ر روابط میان آنها را در جهت توسعه و اداره کشور تنظیم کند.

دومین وظیفه این دستگاه مستقل هدایت و نظارت برای‏ برنامه‏ریزی و توسعه کشور شامل سند چشم‏انداز و برنامه‏ریزی پنج ساله است.وظیفه دیگر آن هم تنظمی سند بودجه است که براساس آن در درآمدها و هزینه‏های ملی‏ تنظیم می‏شود."

نجفی متذکر می‏شود"اگر تقسیم منابع ملی از طریق‏ سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی به عنوان یک سازمان‏ کلان‏نگر انجام نشود،هم امکان تخصیص بهینه منابع از بین می‏رود و هم توزیع منابع براساس سلیقه‏های مقطعی‏ صورت می‏گیرد.متاسفانه تصمیم اخیر این پیام را منتقل‏ می‏کند که کشور دیگر به یک قطب کلان مدیریت و برنامه‏ریزی نیاز ندارد."

محمد ستاری فر،رئیس اسبق سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی هم می‏گوید:در شرایطی که طی سال‏های‏ گذشته تلاش کردیم به تدریج وظایف بو تشکیلات‏ استانداری‏ها از منزلت سیاسی-امنیتی به منزلت‏ اقتصادی-اجتماعی تغییر کند،ناگهان با ابلاغیه‏ای‏ رو به رو شده‏ایم که نه تنها این سیاست را دنبال نمی‏کند بلکه طبق آن سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی استان‏ سیاسی-امنیتی می‏شود.

مسئله‏ای که خطرناک است و موجبات پیدایش موانع‏ عمده بر سر راه توسعه استانی و توسعه کشور را فراهم‏ می‏کند."

در کنار روسای سابق سازمان،برخی چهره‏های‏ شناخته شده مجلس هم در مقابل این تصمیم موضع‏ گرفته‏اند.از جمله این افراد احمد توکلی رئیس مرکز پژوهش‏های مجلس است که با صراحت اعلام کرد، الحاق سازمان مدیریت استان‏ها به استانداری‏ها منطقی، قابل دفاع و سازگار با اصل 126 قانون اساسی نیست.

توکلی که عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات‏ مجلس است می‏گوید:«از جمله اهداف کلیدی سازمان‏ مدیریت و برنامه‏ریزی،تلفیق و هماهنگی اهداف‏ مختلف بخشی و منطقه‏ای کشور است.به گونه‏ای که‏ اصل جامعیت در برنامه‏ریزی و بودجه‏ریزی حفظ شود. بنابراین اگر سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی به یک نهاد بخشی تبدیل شود،این هماهنگی امکان‏پذیر نیست و اهداف هماهنگ‏کننده تعقیب نمی‏شود.»وی همچنین‏ محمد علی نجفی: اگر تقسیم منابع ملی از طریق سازمان مدیریت به‏ عنوان یک سازمان کلان‏ نگر انجام نشود تخصیص‏ بهینه منابع از بین‏ می‏رود و توزیع منابع‏ سلیقه‏ای می‏شود

نسبت به افزایش اختیارات استانداران هشدار می‏دهد که«تنفیذ اختیار نظارتی فرابخشی به استاندار که‏ بالاترین مقام سیاسی استان است،نقش تمایلات و مصلحت‏اندیشی سیاسی را در بودجه و برنامه بالا می‏برد و باعث می‏شود،از جهت کارشناسی و علمی از وضع فعلی عقب‏تر برویم.توکلی از جمله معترضاتی‏ است که علاوه بر موضوع الحاق؛به اختیار تصمیم‏گیری‏ برای آن هم اعتراض دارد.وی معتقد است تصمیم‏گیری‏ برای چنین الحاقی در اختیار مجلس بوده و جزو اختیارات رئیس جمهور نیست.توجیه توکلی و سایر نمایندگان مجلس آن است که طبق اصل 126 قانون‏ اساسی،رئیس جمهور می‏تواند مسوولیت برنامه‏ریزی‏ و بودجه‏ریزی را برعهده دیگری بگذارد نه بر عهده‏ دیگران.

بنابراین تقسیم کردن مسوولیت از یک نهاد نظارتی‏ وابسته به شخص رئیس جمهور بین 30 نفر استاندار که‏ الیاس نادران: با این اقدام مختصر نظارتی که حداقل اطمینان‏ را برای مجلس فراهم‏ می‏کند از بین می‏رود زیر نظر وزیر کشور عمل می‏کنند،جامعیت بودجه‏ریزی‏ و برنامه‏ریزی را مخدوش می‏کند و با اصل 126 مغایر است.

الیاس نادران،نماینده مجلس نیز در خصوص تغییر تصمیم رئیس جمهور گفته،«ریاست محترم جمهوری‏ برای تقویت استانداری‏ها و توسعه اختیارات استانداران، معاونین برنامه‏ریزی استان‏ها و ریاست سازمان‏ مدیریت و برنامه‏ریزی استان را ادغام کرده و تحت‏ مدیریت استاندارد درآورده است.در حالی که معایبی بر این کار مترتب است که روسای جمهور قبلی را از انجام‏ آن بر حذر داشته است.اگر رییس سازمان مدیریت استان، معاون استاندار باشد،مختصر نظارتی که حداقل اطمینان‏ را برای مجلس فراهم می‏کند از بین می‏رود.همچنین‏ سازمان بر صندوق دارایی تبدیل می‏شود که در ابتدا در سال اعتبارات مربوط به هر استان را در اختیار آن‏ها قرار می‏دهد و دیگر امکان تعقیب اهداف قانون برنامه و بودجه فراهم نشده و اساسا برنامه‏ریزی بی‏معنا می‏شود. دیگر آن که با این اقدام دستگاه‏ها بخش‏نگری می‏کنند و از مکان‏نگری غافل می‏شوند.»

ارتقای منزلت استانداران

پیش از دولت نهم،در سایر دولت‏ها هم برای تغییر منزلت استانداری‏ها و جایگاه آنها در استان تصمیماتی‏ گرفته شده بود که هیچگاه به ثمر نرسید.مهم‏ترین آن‏ تصمیم دولت خاتمی بود که نهایتا از برنامه چهارم حدف‏ شد.اما در آن زمان هم بسترهای لازم برای چنین کاری‏ در نظر گرفته شده بود.

طرح قبلی آن بود که احکام قانونی ارتقای سطح‏ استانداران به عنوان نمایندگان کلیت دولت تدوین شود و به نوعی کابینه استان‏ها ایجاد شود.

در کنار آن آمده بود که استاندار و رئیس سازمان‏ مدیریت و برنامه‏ریزی استان در فرآیندی سه جانبه توسط معاون اول،وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی به دولت معرفی شوند و پس از تصویب‏ دولت،نصب آنها با حکم رئیس جمهور صورت گیرد.

در حال حاضر ایده‏ای با اهداف مشابه در زمانی بسیار کوتاه بحثی شده که از بسترهای مطالعاتی و حقوقی لازم‏ برخوردار نیست.قاعدتا برای رسیدن به اهداف درست و پرهیز از شتابزدگی ابتدا باید بستر کار فراهم می‏شد.

به همین دلیل مجموعه مخالفان و اکثریت موافقان این‏ طرح از رئیس جمهور خواسته‏اند،کار را مدتی به تعویق‏ بیندازد تا الزامات آن رعایت شود.در این صورت ضمن‏ جلوگیری از زیان،شاید زمینه ظهور منفعت هم فراهم‏ شود.