

استان‌سازی، با چه هدف؟



محمد حیدری

سرشماری سال ۱۳۷۵، جمعیت ایران را کمی بیش از ۵۹ میلیون نفر نشان داد. برای سهولت در محاسبه، ما جمعیت کشور را ۶۰ میلیون نفر و متوسط جمعیت هر خانواده را ۵ نفر در نظر می‌گیریم، بنابراین ایران حدود ۱۲ میلیون خانوار دارد. دولت برای اداره امور این تعداد خانوار به چند مأمور نیازمند است؟ پرسش را به گونه‌ای دیگر مطرح می‌کنیم: برای اداره هر چند خانوار ایرانی دولت نیازمند به استفاده از خدمات یک کارگزار تحت استخدام خود است؟ بیست خانوار در ازای هر مأمور یا ده خانوار در ازای یک مأمور؟

واقعیت این است که دولت ایران برای اداره امور هر چهار خانوار ایرانی یک مأمور را به استخدام خود گرفته است، چرا که دولت ایران سه میلیون نفر حقوق‌بگیر دارد! (۱)

ارقام مورد استفاده برای دستیابی به نسبت بالا را خوش‌بینانه انتخاب کرده‌ایم و اگر نه نسبت از این هم تکان‌دهنده‌تر و هشدار دهنده‌تر است: ما جمعیت را ۶۰ میلیون در نظر گرفتیم در حالی که جمعیت کشور کمی بیش از ۵۹ میلیون نفر است. متوسط جمعیت خانوارها را ۵ نفر محاسبه کردیم در حالی که اکثریت خانوارهای ایرانی کثیرالاعده‌تر هستند، و جمعیت هر کدام آنها به دوازده نفر- و بیشتر- هم می‌رسد و لاجرم تعداد خانوارهای ایرانی کمتر از ۱۲ میلیون می‌شود. عده حقوق‌بگیران از دولت را هم سه میلیون نفر ذکر کردیم، در حالی که اگر کسان دیگری را که متصدی

انجام خدمات جنبی هستند و بطریقی از خزانه دولت مبالغی دریافت می‌کنند در محاسبه منظور کنیم، این رقم نیز بالاتر می‌رود.

اما بهر حال، ما همان نسبت یک مأمور در ازای چهار خانوار را مبنا قرار می‌دهیم و به بحث اصلی می‌پردازیم. و بحث اصلی این است که چنین نیروی انسانی انبوهی که در

یک دستگاه اجرایی عریض و طویل و پرهزینه گردد آمده‌اند برای کشوری با ۶۰ میلیون جمعیت ضروری است؟ کدام کشور را در جهان می‌توان یافت که برای اداره امور هر چهار خانوارش یک کارمند، تحت امر دولت باشد و از خزانه عمومی حقوق بگیرد؟ در کدام نظام سیاسی جهان می‌توان دستگاه اداری- اجرایی عریض و طویلی را نظیر آنچه ما داریم سراغ گرفت؟ سازمان امور اداری و استخدامی کدام کشور جهان را می‌توان یافت که پس از دو-سه دهه برنامه‌ریزی، کار و هزینه کردن برای کاستن از حجم سازمانهای دولتی و عده کارمندان دولت، به اندازه سازمان امور اداری و استخدامی کشور ما ناکام مانده باشد؟

ایران از بوروکراسی رنج کشیده و می‌کشد. تاوان این بوروکراسی را همه می‌پردازند و بنابراین همه از آن ناراضیند و آرزوی اصلاح ساختار ناپهناچار اداری کشور را دارند. اما آنچه انجام شده و می‌شود کاملاً متضاد با این ضرورت و آرزوست.

سالها گفتند که یکی از اهداف خصوصی‌سازی کاستن از حجم دولت است، اما اکنون که از خواب غفلت بیدار شده‌ایم و چشم گشوده‌ایم می‌بینیم از حجم غالب وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی و یا وصل به دولت نه تنها کاسته نشده، بلکه هم حجم این وزارتخانه‌ها و سازمانها افزایش یافته، و هم دهها مؤسسه و شرکت جنبی چون شاخ و برگ بر بدنه تناور- اما میان تهی- آنها روئیده است! (۲)

یک مطالعه سطحی کافی است تا نشان دهد تئوئند شدن ساختار اداری کشور و رویش هزاران شاخ و برگ جدید بر این بدنه، عمدتاً نه به دلیل

ضرورت، که بخاطر ایجاد میز و مقام و ممر درآمد برای دوستان و وابستگان بوده است.

خلق سازمان و شغل سازمانی جدید چنان دامنه وسیعی یافته که در مواردی صیغه سیاسی موضوع بر جنبه‌های دیگر سنگینی می‌کند. اگر روزی وزارتخانه‌سازی دستمایه کار عده‌ای از دارندگان و یا جویندگان منافع سیاسی- اقتصادی بود، اینک شهرستان‌سازی و استان‌سازی دستاویز عده‌ای شده است تا به هر قیمت و با هر روشی که لازم است به اهداف خود برسند.

وقتی حوادث قزوين پیش آمد، صاحبان خرد می‌باید می‌فهمیدند. الهامه این روند از هیچ منطقی و به صلاح نیست. می‌باید پس از آن حوادث، و پس از آنکه به قولی که به مردم قزوين داده بودند، عمل کردند، انگیزه‌های مسبب و طراحان واقعی آن استان‌سازی را شناسایی و برای مقابله با چنین انگیزه‌هایی برنامه‌ریزی می‌کردند.

اینک بیش از کسان دیگر، مردم قزوين و اردبیل و سایر جاها درک می‌کنند که راه حل مشکلاتشان تبدیل منطقه آنها به یک استان مستقل نبوده و نیست. مزایای تشکیل یک استان جدید در روند کنونی نصیب کسانی می‌شود که در صدد دستیابی به اختیارات یا منافع ویژه‌ای هستند. اگر قرار باشد بی‌برده سخن بگوئیم لاجرم باید اعتراف کنیم انگیزه طراحان تکه تکه کردن تقسیمات کشوری ایجاد یک حوزه «اقتدار مطلوب» است، و نه برداشتن باری از دوش دولت و یا حل مشکلی از مشکلات مردم منطقه. مروجان چنین اندیشه‌هایی خود نیک می‌دانند با وجود ساختار اداری کنونی کشور استان کردن یک منطقه هیچ تغییر بنیادی در حال و روز مردم آن بوجود نخواهد آورد.

البته این را منکر نیستیم که در برخی استانها توجه مدیران محلی به عمران یک منطقه بیش از منطقه دیگری از همان استان است و عنایت و اعتبار بیشتری به مناطق مورد نظر اختصاص می‌یابد. اما اعمال چنین تبعیض‌هایی، دلیل موجه و قانع‌کننده‌ای برای خلق استانهای جدید که بر حجم بدنه دستگاه اداری کشور می‌افزاید، نیست.

هر استان جدیدی که تشکیل می‌شود برقراری صدها پست مدیریتی جدید را ایجاب می‌کند.

استاندار و معاونین او در رأس هرم این مدیریت‌ها قرار می‌گیرند و رؤسای کل و مدیران کل جایگزین رؤسای ادارات محلی می‌شوند: مدیرکل کشاورزی استان، مدیرکل ثبت اسناد و املاک استان، مدیرکل دادگستری استان، مدیرکل آموزش و پرورش استان، مدیرکل صنایع استان، مدیرکل محیط زیست استان و دهها مدیر کل دیگر... هر یک از این مدیران کل نیز چند معاون مدیر کل خواهند داشت، و در سلسله مراتب نرزی نیز پست‌های سازمانی جدیدی ایجاد می‌شود که قبلاً وجود نداشته، و خلق آنها نیز گره‌ای از کار منطقه و مردمش نخواهد گشود. تنها تأثیر حاصل از ایجاد این همه پست و تشکیلات، سنگین‌تر کردن بار تعهدات مالی دولت و حجیم‌تر شدن ساختار اداری کشور است.

تب استان‌سازی چنان همه‌گیر شده که اکنون عده‌ای می‌کوشند خراسان را تبدیل به سه استان و مازندران را تبدیل به دو استان (و به نقل از پاره‌ای محافل سه استان) کنند.

تأسف‌آور است که می‌بینیم در جریان سفر ریاست محترم مجلس به استان مازندران عده‌ای با چاپ اعلامیه‌هایی بطور تلویحی یادآور می‌شوند اگر منطقه گرگان و دشت تبدیل به استانی «مستقل» شود حتماً در هفتمین انتخابات ریاست جمهوری چنین و چنان خواهند کرد؛ به فرازی از یک اعلامیه توجه کنیم: «... با اطمینان اعلام می‌داریم با نیت قطعی تبدیل منطقه گرگان و دشت به استانی مستقل از سوی ریاست محترم مجلس به این مردم صبور، تا قبل از انتخابات هفتمین دوره ریاست جمهوری، شاهد حرکت سریع کاروان توسعه و سازندگی در سرزمین طلای سفید و حضور پرشکوهِ مردم منطقه در تمامی صحنه‌های سیاسی و اجتماعی به ویژه انتخابات خواهیم بود»

انکار نمی‌کنیم که شاید بی‌توجهی مقامات در مرکز استان به درخواستها و امیدهای مشروع و منطقی مردم گرگان و دشت سبب رنجش آنها شده باشد. اما آیا وسیله رفع تبعیض و برطرف کردن رنجش‌ها ایجاد یک دم و دستگاه حکومتی محلی است؟

خراسان استان وسیعی است، وسیع‌ترین استان کشور... اما اگر در مناطقی از این استان کمبودها و ناهنجاریهایی وجود دارد دلیل آن تقسیم نشدن خراسان به سه استان نبوده و نیست. دلیل آن را باید در امور دیگری جستجو کرد.

قبل از این که به این امور اشاره کنیم، لازم است یادآور شویم استدلال مخالفان استان‌سازی هم

همانقدر فاسد مبنای علمی و منطقی است که استدلال‌های موافقان تکه پاره کردن تقسیمات کنونی کشور. به عنوان مثال یکی از مخالفان تقسیم خراسان به سه استان گفته است مردمی که قرار است مناطقتان از استان فعلی خراسان جدا شود ناراضیند زیرا نمی‌خواهند از حیطة برکات بارگاه حضرت رضاعه خارج شوند.

اگر این استدلال صحیح باشد، مردم که کیلویه و بویر احمد، فارس و دیگر جاها هم که کمتر از خراسانها به حضرت رضاعه ارادت ندارند باید تقاضا کنند مناطقتان وصل به استان خراسان شود! بدین قرار، پدیده استان‌سازی مبنای عقلانی و منطقی ندارد، بلکه ناشی از کوشش برای تأمین و ترضیه منافع و تمایلات اشخاص و گروهها است و گاهی صبغه کاملاً سیاسی می‌یابد. اما عامل هرچه باشد، نتیجه تقریباً یکی است: عریض و طویل‌تر شدن دستگاه اداری بیمار کشور، پیچیده‌تر شدن سلسله مراتب بوروکراتیک حاکم بر مقدرات مردم و سنگین‌تر شدن بار تعهدات مالی خزانه کشور.

حیرت‌آور است که می‌دانیم عده‌ای با سوء استفاده از کمبودهای منطقه و نارضایتی‌های محلی، گروهی را به این باور می‌کشاند که نسخه علاج تمام دردهایشان تبدیل منطقه به استانی مستقل است، اما علی‌رغم این آگاهی، و با توجه به سابقه ناخوشایند و دردناک حوادث مربوط به استان شدن قزوین اقدامی انجام نمی‌دهیم تا راه بر سوء استفاده‌کنندگان و فرصت‌طلبان بسته شود.

امروز از استان «مستقل» گرگان، و تبدیل خراسان به سه استان حرف و حدیث می‌شنویم. بی‌تردید فردا دیگران و سوسه خواهند شد که سیستان و بلوچستان یا کرمان و یا اصفهان را به چند استان تقسیم کنند.

نتیجه چه خواهد بود؟

از ملاحظات امنیتی درمی‌گذریم و فقط اشاره می‌کنیم که کمترین زیان چنین روندی همان عریض و طویل‌تر شدن دستگاه اداری کشور، افزایش عده نان خورهای دولت و سنگین‌تر شدن فشار بر کرده مالیات دهندگان که متأسفانه در شرایط کنونی همان اqtشار کم درآمد هستند، خواهد بود.

گرچه بنا نداریم در این مقاله پیرامون سایر تبعات استان‌سازی به بحث پردازیم، اما برای آوردن نمونه کوچکی از این تبعات ناگزیریم به کشمکش که هم اکنون در مورد انضمام بخش تآکستان به استان قزوین در جریان است اشاره کنیم. دولتمردان قزوینی

می‌خواهند بخش پر جمعیت و پر رونق تآکستان را به قزوین ملحق کنند و زنجانیها در برابر این خواست جبهه گرفته‌اند. کشور کم گرفتاری دارد که حالا باید شاهد این کشمکش‌های تفرقه‌انگیز هم باشیم؟!

عقل سلیم به ما رهنمود می‌دهد که بجای صرف انرژی و امکانات محدود کشور در اموری که بر پیچیدگی معضلات کنونی می‌افزاید، بکوشیم ساختار اداری کشور را نه در شعار، که در عمل اصلاح کنیم. اصلاح این ساختار نه فقط برای رفع تبعیض از مردم مناطق مختلف، کاستن از پیچ و خم‌های تشریفات اداری، مسئولیت‌پذیر کردن مدیران و کارمندان دولت، تسهیل در گردش امور و مساعد کردن زمینه برای کاهش نابرابری‌های اجتماعی ضروری است، بلکه شرط اصلی پیشرفت و تحرک کشور هم هست.

هر میزان سرمایه‌گذاری مادی و معنوی در صورتی به پیشرفت و بازدهی منجر خواهد شد که یک مدیریت سالم و گریزان از تبعیض و نفع‌طلبی شخصی آن را اداره کند. اداره کشور ما را دستگاه مدیره‌ای بر عهده دارد که علاوه بر بیکره‌ای تنومند و فاقد تحرک، شدیداً درگیر ارضای تمایلات خویش است. دستگاه مدیره کشور همان بوروکراسی حجیم شده و فاقد تحرکی است که خود دولت را هم به ستوه آورده است. این همان دستگاهی است که به افکار خلاق و انسانهای سازنده و مسئولیت‌پذیر امکان عرض وجود و بالندگی نمی‌دهد. این همان دستگاهی است که در بهترین حالات برای درمان دردها و مشکلات جامعه فقط می‌تواند مسکن تجویز کند. این همان دستگاهی است که بجای آنکه نقش موتور را ایفا کند، عمل ترمز را انجام می‌دهد.

در این دستگاه حجیم و پرهزینه سه میلیون نفر گنجانده شده‌اند که اغلبشان از ناراضی‌ترین ناراضیان کشور هستند، چرا که گزینش آنها نه بر اساس ضرورتها بوده و نه بر اساس انتخاب صحیح از جانب طرفین (استخدام‌کننده و استخدام‌شونده)

کارمند دولت از کمی دستمزد و امکانات می‌نالد و خزانه‌داران دولت از سنگینی حقوق و مزایای پرسنل دولتی. این وضع به مثابه آن است که ما بجای استخدام چند نفر کارآوردان برای انجام کاری، پرداخت دستمزد معینی که هم جبران کار آنان را کند، و هم پرداخت آن ما را به ورشکستگی نکشاند، عده‌یادتی را استخدام کنیم و به همه آنها نان بخور و

نمیری بدهیم. در چنین وضعیتی همه مستخدمان ما ناراضی هستند، ما هم مبالغه بیشتری می‌پردازیم، اما نه

از میزان عدم رضایت ناراضیان کاسته می‌شود، و نه کارمان به سامان می‌رسد!

این اصل ثابت شده‌ای است که تمرکز قدرت در دنیای معاصر جز دردسر آفرینی و مشکل‌سازی نتیجه دیگری نخواهد داشت. به همین دلیل دولتها حتی الامکان می‌کوشند کارها را به مردم واگذار کنند. دادن اختیارات روز افزون به انجمن‌های مردمی در کشورهای دیگر (شوراهای ایالتی- شوراهای شهری- محلی و حتی شوراهانی که امور آموزش و پرورش و بهداشت و درمان یک شهر یا منطقه را بدون دخالت دولت اداره می‌کنند) نشان دهنده ضرورتی است که یک کشور خواهان پیشرفت و سازندگی را از آن گریزی نیست.

دو برنامه اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران کاهش حجم دولت و کاستن از دخالت آن در اموری را که انجامشان از مردم و بخش خصوصی ساخته است مورد تأکید قرار داده بود. اما در عمل شاهد مداخله روز افزون دولت در جزئی‌ترین امور هستیم. مداخله در امور تازه به نیروی انسانی اضافی

نیاز دارد و لذا چنانکه در پی‌نوشت همین مقاله آمده شاهدیم عده حقوق بگیران دولت نه تنها کاهش نیافته، بلکه به میزان نگران‌کننده‌ای هم افزایش یافته است. هنوز خاطره برنامه پرسر و صدای تعدیل نیروی انسانی در سالهای آغازین دهه جاری را از یاد نبرده‌ایم ولی می‌بینیم نتیجه حاصل از آن برنامه چیز دیگری از کار در آمده است!

آن برنامه تعدیل را چه کسانی و چه سازمانهایی تهیه کردند؟ معلوم است! همین سازمان بوروکراتیکی که بقایش را در حجیم‌تر کردن خود می‌داند. از درون چنین سازمانی است که رشد تمایلات عجیب و غریبی را شاهدیم که عموماً زبان بار، و بعضاً خطرناکند. تبدیل روستاها به شهر و پاره پاره کردن استانها که فقط برخی زیانهای آن در این مقاله شرح داده شد، نتیجه تمایلات گریزناپذیر همین دستگاه بوروکراتیک و شدیداً متمرکز است. از درون همین دستگاه است که اندیشه استان‌سازی می‌تراود و متأسفانه دولتمردان ما به عواقب ناشناخته، ولی حدس زدنی به فعل درآمدن چنین اندیشه‌هایی بی‌توجهند!

۱. طبق آخرین آمار منتشر شده از سوی مرکز آمار ایران که مربوط به سال ۱۳۷۲ است عده کارمندان دولت در وزارتخانه‌ها و مؤسسات مشمول و غیرمشمول قانون استخدام کشوری در چند سال مختلف چنین بوده است. سال شصت و هشت ۱/۴۹ میلیون نفر- سال هفتاد ۱/۷۱ میلیون نفر و سال هفتاد و سیصد و هفتاد و دو ۱/۹۶ میلیون نفر.

جالب است بدانیم در این جمع‌بندی، عده کارکنان تعدادی از وزارتخانه‌ها و نهادها منظور نشده است، از جمله پرسنل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات، وزارت نفت و... بر این عده باید خیل عظیم کارکنان شرکتهای دولتی با نیمه دولتی را که بهر حال بطریقی وصل به خزانه عمومی هستند افزود. بنابراین نمی‌توان ادعای گروهی از افراد را که عده کارکنان دولت ایران را حتی بیش از سه میلیون نفر می‌دانند اغراق آمیز تلقی کرد.

توجه به رشد عده کارکنان سرشماری شده دولت در فاصله سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ می‌تواند نشان‌دهنده میزان موفقیت اجرای برنامه تعدیل نیروی انسانی در دستگاههای دولتی باشد.

از سویی باید منتظر ماند تا نتایج نهایی سرشماری عمومی سال ۱۳۷۵ منتشر شود تا بدانیم اکنون در کجا ایستاده‌ایم و چند درصد از نیروی انسانی فعال کشور بجای خلایق و کارآفرینی چشم به تقویم دوخته‌اند تا آخر برج فرسود و سهم بخور و نمیر خود را از خزانه عمومی کشور دریافت کنند!

ماهنامه گزارش را برای خود و دوستانتان مشترک شوید

خواننده گرامی

اشتراک ماهنامه برای شما امتیازاتی دارد که اهم آنها عبارتست از:

- * ثبات قیمت، زیرا افزایش قیمت مجله شامل مشترکان نمی‌شود.
- * اطمینان از رسیدن به موقع و حتمی ماهنامه.
- * عدم صرف وقت برای مراجعه به کیوسک‌های مختلف و سرگردانی و احتمالاً عدم توفیق در تهیه آن به دلیل فروش رسیدن کلیه نسخه‌ها.

فرم اشتراک ماهنامه گزارش

اینجانب: فارغ التحصیل رشته: مسئولیت فعلی: ارائه دهنده توليدات
به نشانی: خدمات کد پستی:
تلفن: فاکس: کد اشتراک قبلی: درخواست اشتراک ماهنامه گزارش را از شماره به مدت یک سال دارم.

لطفاً روی پاکت بنویسید «بخش اشتراک»

توضیحات:

۱- لطفاً وجه اشتراک را به حساب جاری ۱۸۸۸/۱۰ بانک صادرات شعبه ۷۹۰ تهران، خیابان دکتر متح شمالی، شعبه نیش اسفندیاری (نیش گلزار)، قابل پرداخت در تمام شب‌بانه‌ها، واریز و اصل فیش آن را همراه درخواست اشتراک بوسیله صندوق پستی ۱۳۱۵۵-۵۴۶۷ تهران به دفتر مجله ارسال کنید.

● شماره‌های قبلی مجله هر نسخه ۲۵۰۰ ریال به فروش می‌رسد.

۲- علاقمندان به اشتراک در خارج از ایران می‌توانند به دو صورت زیر عمل کنند:

الف- مبلغ اشتراک را به حساب پس‌انداز شماره ۷۱-۱۴۱۹۲-۰۴۰۰۰۱۱۴۱۹۲ بانک ملی ایران شعبه پاریس به نشانی 43, avenue Montaigne - 75008 PARIS Telephone: 47.23.78.57, Telex: 641 506 MELBAN به نام مجله گزارش واریز و اصل حواله را (آدرس و مشخصات با حروف بزرگ لاتین) به نشانی مجله گزارش، صندوق پستی ۱۳۱۵۵-۵۴۶۷ تهران- ایران با پست سفارشی ارسال کنند.
ب- معادل ریالی آن را توسط اقوام یا دوستان خود در ایران به حساب جاری ماهنامه گزارش واریز و قبض آنرا همراه با نشانی کامل (آدرس و مشخصات با حروف بزرگ لاتین) به نشانی مجله ارسال کنند.