



خدا حافظ مدیریت خدا حافظ برنامه ریزی

رسول رییس جعفری

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور از ۸ معاونت، سه سازمان وابسته و ۳۰ سازمان استانی تشکیل شده بود:

- ۱- معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه
- ۲- معاونت های بخشی (امور تولیدی، زیربنایی، اجتماعی و امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی)
- ۳- معاونت فنی
- ۴- معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی
- ۵- معاونت امور مجلس و استان ها
- ۶- معاونت اداری، مالی و منابع انسانی
- ۷- سازمان های وابسته (مرکز آمار ایران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، سازمان نقشه برداری)
- ۸- سازمان های استانی

به هر حال بعد از گذشت ۲ سال از شروع به کار دولت جدید، سازمان مدیریت و برنامه ریزی منحل گردید.

اعتراض به اقدامات رییس جمهور تا آن جا بالا گرفت که حتی حامیان سرسختش در مجلس همچون باهنر و توکلی نیز نتوانستند از آن دفاع کنند و تنها به ذکر این نکته بسنده کردند که رییس جمهور از اختیارات قانونی خود استفاده کرده است، اگرچه

این جانبداری را به نتیجه مطلوب برساند) و این راز ماندگاری این سازمان است که مدیران آن نمی توانند همه نظرات سیاستمداران را جامه عمل پوشند. اما قبل از هر نقدی پیرامون این تصمیم و بیان دیدگاه نمایندگان مجلس و کارشناسان، بهتر است به بررسی ماهیت و وظایف این سازمان بپردازیم.

پیشینه سازمان

سازمان مدیریت در کنار تهیه و تنظیم بودجه ی سالانه ی کشور، مسوولیت های دیگری از جمله، تدوین برنامه های توسعه، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی و طرح های عمرانی، را نیز بر عهده داشت. پیشینه ی این سازمان به شورایی بازمی گردد که در سال ۱۳۱۶ به منظور تهیه برنامه هایی برای رشد اقتصادی و اجتماعی و هماهنگ کردن فعالیت های عمرانی تشکیل شد. این شورا که شورایی اقتصادی نام داشت طی هفتاد سال گذشته بارها تغییر نام داد، وظایف تازه ای بر عهده گرفت یا بخشی از وظایف خود را به نهادهای دیگر واگذار کرد.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی در سال ۱۳۷۸ از ادغام دو سازمان، برنامه و بودجه، و امور اداری و استخدامی کشور شکل گرفت.

دولت احمدی نژاد سرانجام به انحلال قطعی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور رای داد. رییس جمهور مهرماه سال گذشته، براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی دستور الحاق سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان ها به استانداری های سراسر کشور را به منظور تمرکززدایی، تسریع در امور استان ها، پیشرفت در امر سازندگی و عمران استان ها صادر کرد.

دو ماه پس از آن نیز دولت وظیفه پرداخت حقوق کارکنان دولت را از سازمان مدیریت گرفت و به وزارت اقتصاد واگذار کرد. دو اقدام گذشته دولت در تغییر ساختار سازمان مدیریت آنقدر شگفت انگیز بود و به یک باره صورت گرفت که فرهاد رهبر، رییس سازمان مدیریت در نتیجه ی شوک آن ترجیح داد از سازمان برود.

در اردیبهشت ماه امسال نیز رییس جمهوری دستورالعمل الحاق سازمان مدیریت استان ها به استانداری های سراسر کشور را صادر کرد و مصوبه دوشنبه شب شورای عالی اداری آخرین گام در تغییر ساختار سازمان مدیریت محسوب می شود.

نظام کارشناسی سازمان برنامه چه قبل و چه بعد از انقلاب در بزرگراه های اصطکاک میان منافع جامعه و منافع قدرتمندان، همواره جانب مردم را گرفته است (هر چند که در غالب موارد نیز نتوانسته

بهتر بود با مجلس هم مشورتی می‌کرد. این بار هم تیر خلاص دولت بر پیکر سازمان مدیریت و انحلال یک باره آن، بار دیگر با اعتراض و انتقاد مجلسیان همراه شده است.

محمدرضا تابش نماینده اردکان و عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس با بیان این که به شدت مخالف انحلال سازمان مدیریت بوده و هست گفت: سازمان مدیریت سازمانی فراجشی است که اگر چه زیرمجموعه قوه مجریه است، اما کارکرد خدمات‌رسانی آن دایره‌ای به وسعت تمامی قوای سه‌گانه را دربر می‌گیرد.

وی با اشاره به این که سازمان مدیریت در تدوین سند چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها، بیشترین نقش را ایفا می‌کند، ادامه داد: تمامی اینها بیانگر کارکرد فراجشی سازمان مدیریت است که به نظام مدیریتی کشور در نیل به اصول قانون برنامه، اهداف سند چشم‌انداز و طی مسیر توسعه کشور مدد می‌رساند. به گفته او تقلیل این نهاد فراجشی به یکی از معاونت‌های رییس جمهور در مرکز کشور و معاونت‌های استانداری‌ها در دیگر نقاط، امر بسیار ناپسندی است و نفعی کوتاه‌مدت خواهد داشت. چرا که تنها در مقطعی کوتاه و برای اجرای منویات رییس جمهور وقت مناسب خواهد بود و به تدریج و در درازمدت کشور را از مدار پیاده کردن راهبرد و اهداف برنامه دور می‌کند و عواقب وخیمی را بر جای خواهد گذاشت.

دبیرکل فراکسیون اقلیت بر همین اساس، فصل کاری سخت و دشواری را برای مجلس در زمان بررسی لایحه بودجه پیش‌بینی کرد و گفت: مطمئناً چالش و اختلاف نظر میان دولت و مجلس بیشتر خواهد شد. وی همچنین با اشاره به نقاط مبهم بسیاری که در مصوبه دولت در انحلال سازمان مدیریت وجود دارد- از جمله معطل ماندن برخی وظایف این سازمان- یادآور شد که ادغام آن در استانداری‌ها به منزله افزودن به سقف وظایف وزارت کشور است که مطابق قانون اساسی، دولت چنین اختیاری ندارد. تابش با بیان این که دولت با این مصوبه‌ی خود قانون را دور زده است، گفت: بهتر آن بود که دولت طی ارایه طرحی به منظور اصلاح ساختار سازمان مدیریت به مجلس، از کانال مجلس و با کار کارشناسی بیشتر، این اقدام را انجام می‌داد. اما اصغر گرانمایه‌پور، نماینده کاشان و دیگر عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس اقدام دولت در انحلال سازمان مدیریت و ادغام آن در نهاد ریاست

جمهوری را به منزله کاهش بوروکراسی در امر برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی کشور دانست و گفت از آن جا که براساس قانون اساسی مسوولیت برنامه و بودجه‌ریزی کشور به عهده شخص رییس جمهور است، او می‌تواند برای انجام این وظیفه و ماموریت خود سازوکار اداری مناسب و مورد نظر خود را ایجاد کند. بر این اساس این تغییر کاملاً موضوعیت داشته و در جهت انجام وظایف و ایفای نقش قانونی رییس جمهور بوده است.

مرتضی تمدن دیگر عضو کمیسیون برنامه و بودجه کشور نیز معتقد بود که در نتیجه چندین تغییر و تحولی که در ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور رخ داده در حال حاضر نیازمند باز تعریف دوباره نظام برنامه‌ریزی کشور هستیم. وی گفت: در ساختار فعلی سازمان مدیریت به صورت مشخص فقط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مسوول اصلی و اول در برنامه‌ریزی کشور است. اما با این ادغام بخش زیادی از این مسوولیت‌ها به دولت منتقل می‌شود و مسوولیت هیات وزیران در قبال برنامه‌های توسعه‌ای منطقه‌ای و ملی بیشتر می‌شود. او در عین حالی که اقدام دولت در این انحلال را مثبت ارزیابی می‌کرد، متذکر شد که تنها در صورت بازتعریف نظام برنامه‌ریزی و بودجه نویسی کشور است که تاثیرات مثبتی بر نظام برنامه و بودجه‌ریزی مترتب خواهد شد.

هادی حق شناس، نماینده بندرانزلی و از دیگر اعضای کمیسیون برنامه و بودجه کشور نیز گفت: انحلال سازمان مدیریت و ادغام آن در نهاد ریاست جمهوری و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور اگر چه به لحاظ حقوقی و به ویژه با توجه به اصول و قانون اساسی که برنامه‌ریزی کشور را به عهده رییس جمهور گذاشته است، ایرادی ندارد، اما به نظر می‌رسد که دقت کافی در این زمینه انجام نشده است.

وی در تشریح بی‌دقتی دولت در این انحلال به وظایف چهارگانه سازمان مدیریت مبنی بر "تعیین و تدوین بودجه"، "تصویب بودجه"، "اجرای بودجه" و "نظارت بر حسن اجرای بودجه" اشاره کرد و گفت: به نظر می‌رسد که رییس جمهور با ادغام سازمان مدیریت در وزارت کشور، فقط یک مرحله از ساختار بودجه‌ریزی را اصلاح کرده و همچنان در مورد این که به این ترتیب آیا تصویب، اجرا و نظارت بر حسن اجرای بودجه نیز کارآمد خواهد شد یا نه، شبهاتی وجود دارد.

علی عباسپورتهرانی فرد، نماینده تهران در مجلس با اشاره به تغییر نام "سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی" به "معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور" به ایستادگی گفت: اختیار شورای عالی اداری در جابه‌جایی، حذف یا پیوستن یک دستگاه به دستگاه دیگر باید به تصویب و تایید مجلس شورای اسلامی برسد.

نماینده ملایر در مجلس نیز گفت: با توجه به مواد ۱۳۷ و ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، مصوبه اخیر شورای عالی اداری درباره تغییر نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نادیده گرفتن اختیارات مجلس است.

اما الیاس نادران، رییس کمیسیون اصل ۴۴ مجلس در این باره دیدگاه متفاوتی دارد.

وی گفت: بر اساس قانون، کل اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در اختیار رییس جمهوری است و سابق بر این، رییس جمهوری این اختیارات را طبق قانون اساسی به سازمان مدیریت تفویض کرده بود و اکنون نیز شخص رییس جمهوری می‌تواند به تشخیص خود این اختیارات را از سازمان مدیریت بگیرد و به سازمان دیگری تفویض کند و اساساً شکل سازمانی سازمان مدیریت بر عهده رییس جمهوری است.

شهبازخانی نماینده ملایر در مجلس نیز با تاکید بر این که میثاق و تلاش و وحدت بین دولت و مجلس باید قانون باشد، گفت: این مصوبه خلاف قانون برنامه چهارم توسعه است.

بایزید مردوخ، کارشناس سابق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درباره مصوبه شورای عالی اداری اظهار داشت: بر اساس این مصوبه، آن چه بر عهده سازمان جایگزین سازمان مدیریت گذارده شده است، برنامه‌ریزی و نظارت است، اما مشخص نیست که آیا برنامه‌ریزی شامل بودجه‌ریزی می‌شود یا خیر. دبیر سابق هیات امنای حساب ذخیره ارزی، با رد این دیدگاه که تغییرات جدید در ساختار سازمان مدیریت به تمرکززدایی در امر برنامه‌ریزی مربوط است، گفت: از این مصوبه استنباط تمرکززدایی و تقویت برنامه‌ریزی منطقه‌ای نمی‌شود.

مردوخ افزود: آن چه مسلم است، این است که مصوبه شورای عالی اداری یک نهاد قانونی ۶۰ ساله با وظایف مشخص قانونی را تعطیل کرده و پشتوانه این نهاد که قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ بوده است را باطل نموده، بنابراین تغییر قانون نیازمند مصوبه قانونی جدیدی خواهد بود.

پیامدهای انحلال

به هر حال با فرض این که معاونت جدیدالتاسیس "برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور" به جای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه برنامه‌های توسعه و جمع‌بندی بودجه‌های سالانه را همچنان در دست داشته باشد، پیامدهای زیر برای انحلال سازمان برنامه قابل تصور است:

۱- هماهنگی بودجه‌های سالانه با برنامه‌های توسعه کشور با اخلاص جدی مواجه خواهد شد. تاکنون علی‌رغم این که معاونت‌های بخشی سازمان به عنوان تهیه‌کننده اصلی بودجه دستگاه‌های ذی‌ربط و معاونت هماهنگ‌کننده برنامه و بودجه آن در یک سازمان واحد بودند ولی همواره یکی از انتقادات جدی در درون خود سازمان به سازمان این بود که هماهنگی مناسب میان بودجه‌های سالانه و

برنامه‌های توسعه برقرار نمی‌شود. حال با جدا شدن معاونت‌های بخشی سازمان از آن و پخش آنها در میان دستگاه‌های گوناگون و رنگارنگ، دیگر چنین هماهنگی در حداقل‌های موجود نیز اتفاق نخواهد افتاد. ضمن آن که دستگاه‌ها نیز چون گذشته برای تهیه برنامه‌های توسعه و همچنین تطبیق فعالیت‌های خود با برنامه‌های توسعه با معاونت جدیدالتاسیس همکاری نخواهند کرد.

۲- حذف و یا تضعیف نظام تخصیص اعتبار، مبادله موافقت‌نامه و نظارت برنامه‌ای متمرکز موجود توسط سازمان برنامه‌ریزی کشور و پراکندن آن در میان دستگاه‌های اجرایی گوناگون، به طور طبیعی منجر به هزینه کردن بدون توجه به وجود منبع مالی آن گردیده و بدین ترتیب افزایش هزینه‌های جاری و کاهش هزینه‌های عمرانی دستگاه‌ها را در پی

خواهد داشت و روند گسترش حجم دولت را بیش از پیش خواهد کرد. ضمن آن که به دلیل تضعیف نظارت برنامه‌ای، پیشرفت امور نیز بر خلاف اهداف اعلام شده از انحلال سازمان برنامه، با کندی بیشتری روبه‌رو خواهد شد.

۳- نظام تصمیم‌گیری کشور از حضور کسانی که به دلیل قرار گرفتن مستمر در گلوگاه اطلاعاتی نظام اقتصادی و اجتماعی کشور اشرافی کامل‌تر، جامع‌تر و به روزتر از دیگران بر گذشته و حال این نظام دارند خالی گردیده و در نتیجه فعالیت‌های

- مصوبه شورای عالی
- اداری یک نهاد
- قانونی ۶۰ ساله با
- وظایف مشخص
- قانونی را تعطیل کرده
- و پشتوانه این نهاد که
- قانون برنامه و بودجه
- مصوب سال ۱۳۵۱ بوده
- است را باطل نموده،
- بنابراین تغییر قانون
- نیازمند مصوبه قانونی
- جدیدی خواهد بود

۴- آشفتگی در نظارت فنی و بروز ناهماهنگی‌ها در معیارهای فنی و اجرایی و فهرست بهای فعالیت‌های عمرانی، بیش از پیش هزینه‌های اجرای پروژه‌های عمرانی را افزایش داده و زمان اتمام آنها را به عقب خواهد انداخت.

۵- پیامد احتمالی دیگر انحلال سازمان مدیریت، تضعیف بخش توسعه مدیریت و سرمایه انسانی آن و در نتیجه اوج گرفتن مجدد گسترش تشکیلات دولت و بزرگتر شدن بیشتر آن است.

۶- در صورتی که مرکز آمار ایران ذیل دستگاهی بخشی و یا سیاسی قرار گیرد، در آن صورت تولید آمارهای اقتصادی و اجتماعی قابل اعتماد و بدون جهت‌گیری سیاسی و بخشی ممکن است با مشکل مواجه شود.

۷- با توجه به این که بدنه اصلی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در قالب معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها تا حد قابل توجهی حفظ شده است، لذا به نظر می‌رسد که پیامدهای منفی این انحلال در استان‌ها محدودتر از کل کشور باشد.

نگاهی به پیامدهای هفتگانه قابل تصور برای انحلال سازمان مدیریت نشان می‌دهد که برای دولت، هم به دلیل الزام قانونی (الزام قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۲ و سایر قوانین مرتبط) و هم به لحاظ اجرایی گریزی از انجام اموری چون جمع‌بندی بودجه‌های سالانه ارسالی از سوی دستگاه‌ها، محدودکردن هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی به منابع درآمدی موجود در خزانه دولت (تخصیص اعتبار)، نظارت فنی و برنامه‌ای بر پیشرفت فعالیت‌های جاری و عمرانی دستگاه‌ها، تهیه فهرست بها و ضوابط و دستورالعمل‌های فعالیت‌های عمرانی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران و

مشاوران طرف قرارداد دولت نیست و دولت مجبور خواهد شد تمامی این امور را در قالب نهادها و دستگاه‌های دیگری به انجام برساند.

بی‌تردید مشکلات این انحلال گریبان همین دولت را خواهد گرفت و چنین سازمانی حتی بدون اسم و رسم به هر شکل ممکن توسط همین دولت باز تولید خواهد شد البته افسوس که با انسجام، کارایی و اثربخشی بسیار کمتر. ولی امید است در بازگشتی که روی خواهد داد سازمانی بدون ایرادات سازمان منحل شده فعلی به وجود آید!!!



موازی و همچنین تصمیمات ناسازگار و ناهماهنگ در نظام اداری و اجرایی کشور گسترش خواهد یافت. اصولاً دلیل این که هر ریسی که وارد این سازمان می‌شود علی‌رغم دیدگاه‌های اولیه‌اش تغییر جهت داده و با بدنه کارشناسی آن همراه می‌شود (البته در مورد ریسی آخر آن چنین نشد چرا که او به شدت از رویارویی با کارشناسان سازمان گریزان بود) همین جامعیت و مبتنی بر واقعیات بودن نسبی استدلال‌های کارشناسی است که از سوی بدنه کارشناسی این سازمان ارایه می‌شده است.