ادغام شوراهای عالی، چرا و چگونه ؟

اصلاح حین عمل در ساختار مدیریت دولتی

[جمشید اثنی عشری]

داستان «پست پله» در کتاب های مدیریت و بویژه رشته مدیریت دولتی، ناظر به «وظایف موقت» و «پست های دائمی» را اکثر دانشجویان مدیریت خوانده اند. «روزی در پادگان نظامی، یک افسر جزء مأموریت یافت درها، پنجره ها، نرده ها و لوازم ثابت موجود در محوطه را رنگ آمیزی کند، البته به منظور همرنگ و هماهنگ سازی. از جمله راه پله آهنی ای که به برجکی می رسید. آن افسر جزء برای حفاظت از آن راه پله، در لوحه نگهبانی روزانه، یک پست نگهبانی اضافه کرد به نام «پست پله».

در همان ایام، آن افسر از آن پادگان به پادگان دیگری مأمور شد. سال ها بعد که افسر عالیرتبه ای شده بود، روزی برای بازدید به همان پادگان رنگ آمیزی شده سال های دور رفت. در خلال بازدید، سرباز مسلحی را دید که در محوطه ای - ظاهراً بی دلیل - در حال نگهبانی است. علت حضور سرباز را پرسید. سرباز نمی دانست که نگهبان چیست! نام: «پست» را پرسید و سرباز گفت: «به این پست می گویند «پست پله»! در حالی که دیگر «پله»ای و برجکی در آنجا نبود!!»

حکایت بسیاری از وظایف در حوزه مدیریت دولتی، شباهت بسیاری به حکایت «پست پله» دارد. یعنی برای انجام وظیفه ای - عموماً کوتاه مدت - «شورا»یی - در بسیاری از موارد با پسوند «عالی» تشکیل شده است. صرف نظر از این که آن وظیفه کامل یا ناقص انجام شده یا نشده، آن «شورا» به حیات خود ادامه داده است و در مقاطع زمانی - عموماً ۴ ساله - اعضای آن تغییر کرده یا مجدداً منصوب شده اند! البته به مرور زمان، بر تعداد این شوراها افزوده شده است.

به عنوان مثال در اوایل دهه ۴۰ شمسی، ظاهراً پنبه کاران گرگان دچار مشکل شده اند و به طور طبیعی مساله ادامه تولید پنبه و حل مشکل کشاورزان پنبه کار به مقام ها گزارش شده است. برای حل فوری مسأله با حضور وزیر کشاورزی وقت، یکی - دو نفر مقام های ذی نفوذ محلی، یکی - دو نفر متخصص و صاحب نظر و خلاصه با حضور یک جمع چند نفره با عنوان «شورای عالی پنبه» نسبت به رفع مشکل اقدام شده است. صرف نظر از انجام کامل یا ناقص وظیفه ای که بر عهده آن شورا نهاده شد، آن شورا تا چند سال پیش، با همان عنوان، به کار خود ادامه داد!

طرح ساماندهی نظام تصمیم گیری در امور اقتصادی کشور در دی ماه ۱۳۸۱ و در نود و هشتمین جلسه شورای عالی اداری مطرح شد. در مقدمه گزارش توجیهی آن طرح آمده است: «بیشتر نهادهای تصمیم ساز و تصمیم گیرنده نظام اقتصادی موجود و وظایف و نقش آنها در تصمیم گیری و تصمیم سازی به تدریج در طی زمان، بطور روزافزون گسترده، پراکنده و از هم گسیخته شده و برای حل مسائل و مشکلات دوره خاصی تعیین گردیده است و به تدریج تثبیت شده اند...»

نهادها و شوراهای اساسی تصمیم گیر در حوزه مسائل اقتصادی، در آن طرح به شرح ذیل مورد اشاره واقع شده اند: مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران، شورای اقتصاد، ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار، ستاد اقتصادی دولت، کمیسیون اقتصاد دولت، کمیته تنظیم بازار ارز، شورای عالی الگوی مصرف، شورای هماهنگی و نظارت بر همکاری های اقتصادی و مالی و بین المللی، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، شورای عالی اشتغال، شورای عالی کشاورزی، شورای عالی عشایر ایران، شورای عالی تضمین حداقل قیمت محصولات کشاورزی و دامی، شورای عالی هماهنگی تولید دانه های روغنی، شورای انرژی، شورای عالی صنایع، شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی، شورای نظارت و هماهنگی تولید و توزیع و قیمت کالاهای اساسی و شورای عالی استاندارد.

از این ۲۰ نهاد و شورای تصمیم گیر در حوزه مسائل اقتصادی به جز مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران و کمیسیون اقتصادی دولت، ۱۷ شورا در حوزه مسائل اقتصادی تصمیم گیری می کردند.

مرجع تصویب شوراهای مورد اشاره به ترتیب ۹ مورد مجلس شورای اسلامی و شورای ملی سابق (در سال ۱۳۵۱ شورای اقتصادی)، ۳ مورد هیأت وزیران، ۲ مورد شورای انقلاب و ۲ مورد شورای اقتصاد بوده است. مصوبه جلسه نود و هشتم شورای عالی اداری وظایف ۱۱ شورای زیر را در شورای اقتصاد تجمیع نمود: ستاد اقتصادی دولت، شورای عالی صنایع، انرژی، کشاورزی، توسعه صادرات غیرنفتی، کمیته تنظیم بازار ارز، شورای نظارت و هماهنگی تولید، توزیع و قیمت کالاهای اساسی، شورای عالی تضمین قیمت محصولات کشاورزی و دامی، شورای عالی هماهنگی دانه های روغنی، شورای عالی استاندارد، شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی.

مصوبه جلسه یکصد و سی و سوم شورای عالی اداری در ۱۳۸۶/۴/۱۸ از جهاتی شبیه به مصوبه جلسه نود و هشتم در ۱۳۸۱/۱۰/۷ است. یعنی در جلسه نود و هشتم شورای عالی اداری ۱۷ شورا را در قالب ۶ شورا تجمیع نمود و در جلسه یکصد و سی و سوم همین شورا، ۱۱ شورا را در شورای عالی مدیریت و برنامه ریزی اقتصادی تجمیع نمود که عبارتند از: شورای اقتصاد، شورای عالی اشتغال، شورای عالی توسعه صادرات غیر نفتی، شورای عالی صادرات، شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، هیأت امنای صندوق ذخیره ارزی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای پول و اعتبار، شورای عالی بیمه و شورای عالی الگوی مصرف.

از تجمیع ۱۲ شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، فناوری اطلاعات، اطلاع رسانی، فضایی، اتمی، امنیت فضای تبادل اطلاعات کشور، آموزش و پرورش، پشتیبانی نهضت سوادآموزی، انفورماتیک، علمی - کاربردی، زیست و فناوری و استاندارد، شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری تشکیل شد. بر اساس همین مصوبه، شوراهای عالی آب، انرژی و حفاظت محیط زیست در کمیسیون امور زیربنایی و محیط زیست دولت ادغام شد. ضمن آن که شوراهای عالی میراث فرهنگی و گردشگری و ستاد رسیدگی به امور ایرانیان خارج از کشور در یکدیگر ادغام و کمیسیونی به نام کمیسیون میراث فرهنگی و گردشگری و ایرانیان خارج از کشور در دولت تشکیل شد. ادغام شوراهای عالی در یکدیگر به دلایل زیر انجام شده و می شود:

۱- ریاست اکثریت قریب به اتفاق این شوراها با رئیس جمهور است که وقت و انرژی فراوانی را از رئیس قوه مجریه برای شرکت در جلسات این شوراها می گیرد و چه بسا به علت عدم فرصت رئیس جمهور، جلسات این شوراها تشکیل نمی شود یا به تعویق می افتد و طبیعی است که دینفعان و مخاطبان دستور جلسات این شوراها در بلاتکلیفی بمانند و در مدار منتقدان دولت قرار گیرند.

۲- بعضاً شوراها وظایف متداخل و موازی دارند و در مصوبات آنها نیز تداخل و توازی وجود دارد.

۳- پیگیری مصوبات شوراها، عموماً بسیار مشکل است، چون ترکیب شوراها از حیث حضور مسئولان بسیار متنوع است و پیگیری مصوبات به چند بخش سپرده می شود.

۴- وقت و انرژی اکثر وزرای دولت، صرف حضور در جلسات این شوراها و مانع از انجام سایر وظایف - بعضاً مهمتر - آنها می شود و عموماً به خاطر نداشتن فرصت، مورد انتقاد و مؤاخذه واقع می شوند.

۵- پاسخگویی تقریباً بلاتکلیف و بلاتصدی است. هر یک از اعضای شوراهای عالی وقتی مورد سؤال واقع می شوند، از پذیرفتن تبعات مصوبه اجتناب و تصویب آن را به دیگران و آرای آنها نسبت می دهند.

۶- افزایش تعداد شوراها، ساختار تصمیم گیری دولت را پیچیده، چندلایه و زمانبر می نماید.

آنچه در مدیریت دولتی، مهندسی مجدد همزمان یا اصلاح حین عمل خوانده می شود، ناظر به بازطراحی و بازمهندسی ساختارها و روش ها در حالی است که فعالیت جاری ادامه یابد، یعنی برای اصلاح یک ساختار یا روش، نمی توان آنها را تعطیل کرد، بلکه در حین فعالیت باید اصلاح نمود. با توجه به ساختار مدیریت دولتی و تعدد مراجع تصمیم گیر و سیاستگذار، اتخاذ رویکرد مهندسی مجدد همزمان از ضروریات غیر قابل اجتناب است که مدیریت دولتی ایران در حال اجرای آن است. در خصوص مسائل مبتلا به مدیریت دولتی در ایران، تمامی مسئولان و صاحب نظران در بخش «چه باید بشود» اتفاق نظر دارند و اختلاف نظرها و زوایای دید ناظر به بخش «چگونه باید بشود» است.