

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تبدیل سازمانهای تربیت بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش»

مقدمه

به منظور ایجاد تغییر در ساختار تشکیلاتی دولت، اخیراً طرح‌های مختلفی از طرف نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارائه گردیده است که آخرین آن طرح تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارتخانه می‌باشد. نمایندگان پیشنهاددهنده، هدف از ارائه طرح مذکور را ارتقای سطح پاسخگویی حوزه‌های مذکور به قوه مقننه و فارغ شدن رئیس‌جمهور از درگیر شدن مستقیم با مسائل و نارسایی آنها ذکر کرده‌اند.

سابقه موضوع

۱. پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت (۱۳۸۳) که بر مبنای آن ایجاد «وزارت میراث فرهنگی و گردشگری» و «وزارت ورزش و جوانان» در راستای اجرای بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه پیشنهاد گردیده است.

۲. طرح ۱۸ ماده‌ای با عنوان «طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» که بر مبنای طرح مذکور پیشنهاد تشکیل «وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و «وزارت جوانان و تربیت بدنی» ارائه شده است.

۳. طرح انتزاع سازمان میراث فرهنگی و گردشگری از ریاست جمهوری و الحاق آن به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که کلیات این طرح در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۱ در کمیسیون اجتماعی (کمیسیون اصلی) رد شد.

ارزیابی طرح

۱. مطابق اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بنابراین مجلس حق وضع قانون در اصلاح تشکیلات کلان دولت را هم دارد. اما اگر در بعضی از اصول دیگر قانون اساسی از جمله اصول یکصد و سیزدهم، یکصد و بیست و دوم، یکصد و بیست و ششم و یکصد و سی و چهارم تأمل کنیم متوجه می‌شویم که به‌طور ضمنی حقوقی هم برای قوه مجریه در نظر گرفته شده است.

در قانون برنامه چهارم توسعه، جزء ۱ بند «الف» ماده (۱۳۵) و بند «الف» ماده (۱۳۷) و قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل چهارم) نیز نقش قوه مجریه در تغییرات تشکیلاتی دولت مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین مشارکت دولت در این زمینه لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

۲. سازمان تربیت بدنی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران متولی انجام وظایف و فعالیت‌هایی هستند که مصداق ستاد شخصی، ستاد هماهنگی و ستاد نظارتی یا واجد حساسیت فوق‌العاده‌ای نیستند که سازماندهی آنها زیر نظر عالی‌ترین مقام قوه مجریه اجتناب‌ناپذیر باشد. بنابراین از منظر اصول و مبانی سازماندهی ساختارهای اداری، قرار گرفتن سازمان‌های مذکور در جایگاه فعلی فاقد توجیه منطقی است.

۳. سازمان میراث فرهنگی و گردشگری قبلاً وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بوده است و در سال ۱۳۷۷ عمدتاً به لحاظ برخورداری از سازمان مذکور از اختیارات و جایگاه معاونت رئیس‌جمهور به‌منظور استفاده در انسجام‌دهی و هماهنگی‌های بین بخشی و بین دستگاهی، طرح انتزاع آن از وزارت مذکور تهیه و اجرا گردیده است، که با چنین استدلالی اکثر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها که نیازمند هماهنگی‌های بین بخشی هستند باید به زیرنظر مستقیم رئیس‌جمهور منتقل شوند که قطعاً منطقی و قابل قبول نیست و معمولاً ایجاد هماهنگی‌های بین دستگاهی از جمله نقش‌های هیئت وزیران است.

۴. بررسی سوابق و مبانی تجربی و علمی حاکی از آن است که مشکلات ورزشی با تشکیل یک وزارتخانه و صرفاً پاسخگویی وزیر ورزش برطرف نخواهد شد؛ همان‌گونه که بسیاری از مشکلات در برخی از وزارتخانه‌های دیگر وجود دارد که پاسخگویی وزیر آن، باعث رفع مشکلات نشده است.

این در حالی است که ورزش یک پدیده اجتماعی بزرگ و گسترده است. اگر همه ابعاد آن به‌علت تشکیل وزارتخانه، دولتی شود و لاجرم دولت را مسئول موفقیت‌ها و شکست‌های ورزشی بدانیم، در حوزه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی با مخاطرات و تهدیدهای احتمالی مواجه خواهیم شد که به صلاح نیست.

۵. بنیاد شهید و امور ایثارگران یک نهاد عمومی غیردولتی است که اصولاً دولتی کردن (ایجاد وزارتخانه) آن جای تأمل بوده و خلاف جهت‌گیری‌های مندرج در مبانی و تکالیف قانونی و سیاست‌های جاری کشور است. ضمن اینکه هرگونه تغییری در وضعیت تشکیلاتی آن مستلزم استیذان از مقام معظم رهبری است.

به‌نظر می‌رسد مهمترین مشکل در حوزه بنیاد شهید و امور ایثارگران، نارسایی در ارائه خدمات و رسیدگی به مشکلات خانواده‌های شهدا و ایثارگران است که ماهیت ساختاری نداشته و بیشتر ناشی از مدیریت عملکرد و لزوم ارتقای سطح خدمات‌رسانی است و چنانچه ایجاد وزارتخانه در این حوزه صرفاً به‌منظور ایجاد پاسخگویی بیشتر به قوه مقننه باشد، انتقال و وابستگی آن به وزارت رفاه و امور اجتماعی (ضمن حفظ ماهیت غیردولتی آن) ارجح خواهد بود.

۶. به‌موجب ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه دولت مکلف گردیده است تا لایحه تشکیلات کلان دولت را ارائه نماید و همچنین به‌موجب ماده (۱۳۹) قانون مذکور دولت موظف به ارائه لایحه‌ای در خصوص حذف، واگذاری، انحلال و ادغام دستگاه‌های اجرایی شده است. بنابراین شایسته خواهد بود به‌جای ارائه طرح‌های محدود و انجام اصلاحات موردی در ساختار دستگاه‌های اجرایی، مجموعه تشکیلات کلان دولت به‌صورتی یکپارچه و مبتنی بر اصول و ضوابط مشخصی مورد بازنگری قرار گیرند.

از آنجا که طرح ایجاد سه وزارتخانه جدید مغایر با سیاست کوچک‌سازی است و موجبات حجیم و بزرگ شدن نظام اداری و اجرایی کشور و احتمالاً بالا رفتن هزینه‌ها را فراهم می‌آورد لذا، مغایر با سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴، قانون مدیریت خدمات کشوری و بعضی از مبانی قانونی دیگر است، مگر اینکه منابع هزینه‌ای آن برآورد و پیش‌بینی شود و یا برخی وزارتخانه‌ها ادغام شوند تا بدنه دولت بیش از این حجیم نشود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

قرار گرفتن سازمان تربیت بدنی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و امور ایثارگران زیر نظر رئیس‌جمهور از نظر اصول و مبانی سازماندهی ضرورتی نداشته و فاقد توجیه منطقی است؛ ولی تبدیل سازمان‌های مذکور به «وزارتخانه» نیز به جهات مختلف قابل تأمل بوده و در شرایط فعلی توصیه نمی‌گردد. با این حال پیشنهادهای زیر قابل ارائه هستند:

۱. الزام دولت به ارائه لایحه تشکیلات کلان (موضوع ماده (۱۳۷) قانون برنامه) و سازماندهی و بازنگری وظایف مربوط به میراث فرهنگی و ایرانگردی و جهانگردی در قالب یکی از وزارتخانه‌ها،

۲. وابسته شدن بنیاد شهید و امور ایثارگران به وزارت رفاه و امور اجتماعی،

۳. اتخاذ تدابیری در جهت سازماندهی مجدد و تعیین جایگاه سازمانی جدیدی برای سازمان تربیت بدنی به‌منظور انفکاک سازمان مذکور از زیرنظر مستقیم رئیس‌جمهور و وابستگی آن به یکی از وزارتخانه‌های مربوطه در قالب لایحه تشکیلات کلان دولت.