

به نام خدا

ملاحظات پیرامون انتقال برخی از دستگاه‌های دولتی از شهر تهران

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. سابقه موضوع
۴	۲. عملکرد اجرایی دولت
۴	آمار انتقال سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌ها
۵	نمونه‌ای از آمار اطلاعات عملکرد اجرایی دولت تا بهمن‌ماه ۱۳۸۹
۷	آمار نیروی انسانی انتقالی از تهران
۸	۳. بررسی حقوقی و قانونی
۱۰	۴. پیامدهای اجتماعی - سیاسی
۱۳	۵. پیامدهای اقتصادی
۱۴	۶. پیامدهای اداری و مدیریتی
۱۷	۷. تأثیر انتقال کارکنان بر شهر تهران
۱۸	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۱	منابع و مأخذ



ملاحظات پیرامون انتقال برخی از دستگاه‌های دولتی از شهر تهران

چکیده

تصمیم اخیر دولت مبنی بر انتقال حدود ۴۰ درصد از کارکنان و بعضی از شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی از تهران به سایر شهرها و استان‌های کشور از ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی - سیاسی و اداری و مدیریتی قابل بررسی و تأمل است. در این گزارش ابعاد تصمیم‌گیری مذکور به صورت اجمالی تبیین گردیده و چنین نتیجه‌گیری شده است که اگرچه هرگونه اقدامی برای کاهش ازدحام شهر تهران و مشکلات فراروی آن در جای خود درخور تقدیر است، ولی به لحاظ پیچیدگی مسائل اجتماعی و اداری چنانچه این طرح از پشتوانه نظری و کارشناسی لازم برخوردار نباشد می‌تواند عواقب ناگواری در پی داشته باشد. اجرای طرح مزبور به شکل و روشی که مسئولین دولتی در حال حاضر ارائه می‌کنند تبعات و مشکلات جدیدی را برای سازمان اداری کشور ایجاد خواهد کرد. ضمن اینکه خروج تعداد محدودی از شهروندان (کارکنان دولت) تأثیر چندانی بر بهبود وضع کلان‌شهر تهران نخواهد داشت.



مقدمه

هیئت وزیران در مورخه ۱۳۸۸/۱۲/۲۷ آیین‌نامه اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران را تصویب کرد و تشویق‌هایی را برای کارکنانی که از شهر تهران به سایر شهرهای کشور بجز کلان‌شهرها منتقل شوند در نظر گرفت. همچنین در مورخه ۱۳۸۹/۲/۲۲ کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران به استناد اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی مقرر نمود شرکت‌های دولتی مستقر در تهران (۱۶۳ شرکت)، سازمان‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و بعضی از مؤسسات و نهادهای عمومی از تهران منتقل شوند. تعیین مکان جدید برای استقرار دستگاه‌های مذکور براساس نظر بالاترین مقام دستگاه و استاندار استان مقصد خواهد بود و نیز تصمیمات دیگری در این خصوص به تصویب نمایندگان ریاست جمهوری و اعضای هیئت دولت رسیده است.

در این گزارش تلاش شده است تا ابعاد و پیامدهای مدیریتی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی این مصوبات به صورت اجمال بررسی و تحلیل گردد.

۱. سابقه موضوع

در طی دهه‌های گذشته طرح‌ها و تصمیمات مختلفی در خصوص جلوگیری از رشد شتابان تهران و کاهش بار اداری و اقتصادی پایتخت مطرح بوده است که البته اکثر آنها یا به صورت جدی پیگیری نشده است یا به نتیجه مطلوبی نرسیده است.

اولین اقدام به دهه ۱۳۴۰ برمی‌گردد که مقرر شد صنایعی که در خارج از شعاع



۱۲۰ کیلومتری تهران استقرار می‌یابد تا پنج سال از پرداخت مالیات معاف باشند و از تسهیلات بانکی و اعتبارات سرمایه‌گذاری ویژه‌ای برخوردار شوند. همچنین در سال ۱۳۴۶ ساخت صنایع تولیدی در شعاع مذکور از محدوده تهران ممنوع شد و ایجاد بعضی از صنایع کوچک صرفاً در محدوده قطب‌های تعیین شده مجاز شناخته شده و از این جهت گسترش صنعت به بعضی از شهرهای دیگر نظیر تبریز، مشهد، اراک، قزوین، یزد و اهواز تسری پیدا کرد.

پس از انقلاب اسلامی نیز در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۲ و پس از آن و به‌خصوص در برنامه‌های توسعه، مقررات متعددی درخصوص ایجاد شهرک‌های صنعتی در شهرهای کوچک و محروم، اعطای معافیت‌های مالیاتی و سوق‌دهی سرمایه‌ها به مناطق مستعد خارج از منطقه مرکزی و تهران تصویب گردید.

در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸) اجازه انتقال واحدهای سازمانی دولتی به سایر نقاط کشور پیش‌بینی شد و در توصیه‌های برنامه دوم توسعه نیز (۱۳۷۴) کمیته‌های برنامه‌ریزی استان‌ها تقویت گردید. با این حال هیچ‌یک از سیاست‌ها و مشوق‌های فوق‌الذکر نتوانست بر جاذبه قوی شهر تهران غلبه کند و مانع از رشد فزاینده این ابرشهر شود.

بنابراین، با آنکه در سال‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی رگه‌هایی از سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تصویب مقررات و اجرای طرح‌های خاص در زمینه مهار رشد شتابان و افسارگسیخته تهران مشاهده می‌گردد ولی شواهد و قرائن حاکی از عدم کفایت و انسجام آنها در جلوگیری یا مهار این رشد بوده و وجود بی‌عدالتی در رشد و توسعه سایر مناطق کشور به همراه بی‌برنامگی در مدیریت پایتخت همگی باعث شدند



تا امروز شهر تهران و پایتخت کشور از چالش‌ها و مشکلات بسیار جدی و بعضاً خطرناک رنج برده و به‌تدریج استانداردهای یک شهر سالم را از دست بدهد.

۲. عملکرد اجرایی دولت

اقدامات به عمل آمده در بحث انتقال در گزارش بهمن‌ماه ۱۳۸۹ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور به سه بخش ذیل تقسیم شده است:

- آمار انتقال سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌ها،

- عملکرد اجرایی دولت،

- آمار نیروی انسانی انتقالی از تهران.

آمار انتقال سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌ها

تعداد شرکت‌ها و مؤسسات منتقل شده: ۱۲۰

تعداد شرکت‌ها و مؤسسات درحال انتقال: ۳۳



نمونه‌ای از آمار اطلاعات عملکرد اجرایی دولت تا بهمن‌ماه ۱۳۸۹

جدول ۱. عملکرد اجرایی دولت

ردیف	نام وزارتخانه	اقدامات انجام شده		
		کارکنان منتقل شده از تهران	انتقال شرکت‌های وابسته	انتقال مؤسسات آموزشی و پژوهشی
۱	وزارت امور اقتصادی و دارایی	—	انتقال ۴۰ درصد نیروی انسانی و پست‌های سازمانی ستاد بانکها	پژوهشکده اقتصادی: انتقال ۴ نفر
۲	وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	انتقال ۲۱۸ نفر	انتقال ۱۲ شرکت وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری	—
۳	وزارت راه و ترابری	۲۵۲ حکم صادر شده	—	انجام برنامه اجرایی انتقال مراکز آموزشی و پژوهشی به استان اصفهان
۴	وزارت آموزش و پرورش	۶۵۰ نفر	—	کاهش پست سازمانی حوزه ستادی وزارت آموزش و پرورش از ۱۸۴۰ پست به ۱۴۰۰ پست
۵	وزارت بازرگانی	۴۲ نفر	شرکت سهامی فرش ایران به البرز: انتقال ۱۹۰ نفر	مرکز ملی فرش ایران به استان اصفهان: انتقال ۴۵ نفر
۶	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۲۲ نفر	—	کاهش پست‌های سازمانی حوزه ستادی از ۳۵۱ به ۳۰۰ پست سازمانی
۷	وزارت جهاد کشاورزی	—	—	۳ مورد: — شرکت مادر تخصصی محصولات کشاورزی، دامی و منابع طبیعی — الحاق شرکت پشتیبانی امور دام به وزارت بازرگانی — ۵ واحد ستاد وزارتخانه



ردیف	نام وزارتخانه	اقدامات انجام شده		
		کارکنان منتقل شده از تهران	انتقال شرکت‌های وابسته	انتقال مؤسسات آموزشی و پژوهشی
۸	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۲۰ نفر	تجمیع دانشگاه علوم پزشکی ایران با دانشگاه تهران و شهید بهشتی: انتقال ۱۸۰۰ نفر	—
۹	وزارت صنایع و معادن	—	۲۱ شرکت منتقل شده: ۱۹۳ نفر در حال انتقال هستند	اطلاعات در تناقض است
۱۰	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۴۰۳ نفر	—	—
۱۱	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۰ نفر	—	—
۱۲	وزارت نفت	۵ نفر	۲۳ دفتر مرکزی: انتقال ۴۶۷ نفر	—

توجه: در سایر وزارتخانه‌ها اقدامی صورت نگرفته است.



آمار نیروی انسانی انتقالی از تهران

جدول ۲. آمار نیروهای انتقالی از تهران به تفکیک استان‌ها

ردیف	نام استان	متقاضیان انتقال	انتقال فعلی	درحال انتقال
۱	آذربایجان شرقی	۱۰۱۳	۱۱۴	۴۹۰
۲	آذربایجان غربی	۱۳۰۴	۱۱۰	۹۰
۳	اردبیل	۶۹۱	۱۰۹	۳۱۷
۴	اصفهان	۹۷۴	۱۹۲	۱۷۸
۵	ایلام	۱۱۲	۱۶	۱۲
۶	بوشهر	۸۳	۱۱	۹
۷	تهران	۹۵۸۹	۱۱۵۴	۶۵۶
۸	چهارمحال و بختیاری	۴۲	۱۰	۶
۹	خراسان جنوبی	۸۵	۱۰	۵
۱۰	خراسان رضوی	۷۹۹	۱۷۴	۱۸
۱۱	خراسان شمالی	۲۳۶	۱۰	۱۳
۱۲	خوزستان	۱۹۳	۳۳	۲۹
۱۳	زنجان	۹۸۹	۶۳	۳۱
۱۴	سمنان	۳۹۵	۶۴	۲۹
۱۵	سیستان و بلوچستان	۳۴	۲	۲۲
۱۶	فارس	۹۴۵	۷۰	۱۰
۱۷	قزوین	۶۷۳	۷۸	۱۳۶
۱۸	قم	۴۸۴	۱۲۴	۳۵
۱۹	کردستان	۵۶۵	۱۴	۱۵۶
۲۰	کرمان	۱۷۱	۴۲	۱۴
۲۱	کرمانشاه	۴۵۰۷	۸۴۹	۶۶۳
۲۲	کهگیلویه و بویراحمد	۲۲۴	۸۸	۱۱۵
۲۳	گلستان	۵۱۸۲	۱۸۱۲	۱۰۰۵
	جمع	۲۹۲۹۰	۵۱۴۹	۴۰۴۴



به این ترتیب طبق گزارش ارائه شده توسط معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی تعداد شرکت‌ها و مؤسسات منتقل شده ۱۲۰ شرکت و مؤسسه است. همچنین مطابق گزارش فوق تنها ۵۱۴۹ نفر از کارکنان دولت به‌طور قطعی منتقل شده‌اند.

۳. بررسی حقوقی و قانونی

نظر به اینکه تعیین محل استقرار دستگاه‌های دولتی در زمره امور اجرایی کشور محسوب می‌شود انتقال آنها از مکانی به مکان دیگر در صلاحیت دولت بوده و دولت در این خصوص ملزم به تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی نیست، ولی با این حال در این خصوص نکات قابل تأملی به شرح زیر وجود دارد:

در جزء «ج» بند «۱» تصویب‌نامه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران، به انتقال مؤسسات و نهادهای عمومی نیز اشاره شده است که چون نهادها و مؤسسات عمومی، غیردولتی هستند، لذا صلاحیت دولت برای الزام آنها به خروج از تهران مورد تردید است.

در فهرست شرکت‌های بند «الف» مصوبه فوق‌الذکر عناوین شرکت‌هایی وجود دارند که دولتی بودن آنها براساس ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری محل تردید است و بعضی دیگر از آنها قبلاً دولتی بوده ولی واگذار شده‌اند و درحال حاضر در مالکیت بخش خصوصی هستند که در این صورت درج آنها در فهرست مذکور محل اشکال است. ضمن اینکه محل فعالیت این‌گونه شرکت‌ها در خارج از تهران است، بنابراین تعداد کارکنان آنها در تهران بسیار اندک بوده و تأثیر چندانی بر موضوع و هدف مورد نظر ندارند.

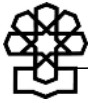


در فهرست شرکت‌های بند «ب» مصوبه که شامل شرکت‌هایی می‌شوند که محل فعالیت آنها در تهران است، شرکت‌هایی وجود دارند که براساس قانون، مرکز اصلی فعالیتشان شهر تهران تعیین شده است که در این خصوص راهکار قانونی آن است که در صورت ضرورت دولت می‌تواند براساس ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه از اختیارات تفویض شده توسط قانونگذار استفاده کرده و نسبت به اصلاح اساسنامه آنها اقدام نماید.

بعضی از شرکت‌های مندرج در فهرست الحاق شده به تصویبنامه تابع وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هستند که انتقال آنها از تهران بعضاً نیازمند اخذ موافقت فرماندهی کل قواست.

چنانچه در آگهی‌های استخدامی یا قراردادهای کارکنان دولت محل خدمت شهر تهران تعیین شده باشد در این‌گونه موارد حقوق کارکنان مذکور و رضایت آنها باید رعایت شود.

فارغ از موارد و ملاحظات فوق‌الذکر و در مجموع اقدامات دولت در این خصوص قانونی تلقی می‌گردد و بدیهی است چنانچه به لحاظ کارشناسی ایرادی به طرح دولت وجود دارد و نمایندگان محترم مجلس در این خصوص مشکلاتی مشاهده می‌کنند، می‌توانند از ابزارهای نظارت سیاسی بر دولت مانند تذکر و سؤال استفاده نموده و از باب نظارت بر دولت ایرادات خود را مطرح نمایند. ضمن اینکه به استناد اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس صلاحیت عام در قانونگذاری داشته و می‌تواند در این خصوص با تصویب قانونی خاص، شیوه اجرای این طرح را تصحیح نموده یا از اجرای آن جلوگیری نماید یا اجرای آن را به زمان دیگری موکول کند.



۴. پیامدهای اجتماعی - سیاسی

با آنکه مستندات، اهداف و یا برنامه مدون خاصی برای انتقال دستگاه‌های اداری از تهران توسط دولت ارائه نگردیده است ولی تصمیم مربوط به انتقال کارکنان و دستگاه‌ها را می‌توان بر این فرض مبتنی دانست که مرکزیت اداری پایتخت، دلیل اصلی ازدحام و تراکم تهران بوده یا سهم آن در این ازدحام به اندازه‌ای است که در صورت کاستن از این تراکم اداری تغییرات قابل توجهی در وضعیت شهر تهران ایجاد خواهد شد. در این رابطه باید توجه نمود که اگرچه دلیل رشد بی‌رویه تهران تا حدودی معلول تجمع سازمان‌های اداری ملی در تهران است اما واقعیت آن است که در پدیده‌های اجتماعی غالباً دلیل شکل‌گیری یک پدیده با دلایل تداوم و حیات آن الزاماً یکی نیستند که با از میان رفتن آنها رشد آن نیز متوقف شود.

در حال حاضر کلان‌شهر تهران نسبت به مابقی نقاط کشور دارای چنان جاذبه‌هایی است که ساکنان آن به‌رغم تحمل همه مشکلات مبتلا به، حاضر به ترک آن نیستند. تهران شهری است که ساکنان آن در گمنامی تمام تا اندازه زیادی فارغ از نظارت‌های اجتماعی و هنجارهای فرهنگی محیط‌های کوچک، آن‌گونه که خود می‌خواهند زندگی می‌کنند. حال اگر بر مزیت یاد شده امکانات بسیار بالایی که در اکثر حوزه‌ها در تهران وجود دارد را اضافه کنیم جاذبه تهران را چندبرابر می‌کند، لذا اگر حتی بتوان مرکزیت اداری را از تهران گرفت باز هم این امر به معنی کاهش و یا از میان رفتن جاذبه‌های آن نخواهد بود.

علاوه بر این، انتقال اجباری بخشی از کارکنان دولت به شهرستان‌ها مشکلات فردی، سازمانی و اجتماعی پیوسته و وابسته‌ای را فراهم می‌کند که بسیاری از آنها



ممکن است فی‌البداهه و در آغاز این مسیر به خوبی قابل مشاهده و محاسبه نباشد ولی به راحتی نمی‌توان از کنار آنها گذشت.

کارکنان انتقالی به شهرستان‌ها ناگزیر خواهند بود برای خود خانه و کاشانه‌ای دست‌وپا کنند و این در شرایطی است که لزوماً به قطع علاقه از تهران نیز رضایت نخواهند داد، کم‌اینکه محتمل است که امکان انتقال همه اعضای خانواده وجود نداشته باشد. اشتغال به تحصیل همسر و فرزندان در تهران می‌تواند از جمله مصادیق ایجاد دو منزلگاه و به‌تبع آن تحمیل هزینه اضافی برای کارکنان دولت هم در تهران و هم در شهرستان باشد. ضمن اینکه انتقال اجباری یا ناخواسته کارکنان تأثیر جدی بر کاهش انگیزه کاری آنها خواهد داشت. همچنین هزینه‌های اجتماعی و فرهنگی ناشی از جدایی اعضای خانواده کارکنان دولت را نیز حداقل برای آن عده‌ای که قادر به مراجعه دسته‌جمعی به شهرستان نیستند را باید در نظر گرفت، این هزینه ممکن است در مواردی بیش از هزینه‌های مادی و اقتصادی باشد که بر فرد وارد می‌شود. اما اگر این انتقال با مقاومت علنی یا نهفته کارکنان همراه باشد، عملاً هزینه‌های اجتماعی و سیاسی ناشی از این تصمیم افزایش می‌یابد. اگر بعضی از خانواده‌های کارکنان مشمول انتقال از تهران، این شهر را ترک نکنند (که احتمال آن زیاد است) در این‌صورت خانواده به دو قسمت تقسیم می‌شود که این وضعیت مشکلات اجتماعی و فرهنگی خاصی را به‌وجود می‌آورد ضمن اینکه در بعضی از خانواده‌ها زوجین شاغل هستند که ممکن است اشتغال یکی از آنها در بخش دولتی هم نباشد و در این حالت تصمیم‌گیری برای رفتن یا ماندن یا رها کردن شغل توسط یکی از آنها به موضوع پرتنش برای خانواده‌ها تبدیل می‌شود. لذا اگر عنصر تغییر محل کار و زندگی را هم



به بعضی از نارضایتی‌های موجود کارکنان در زمینه سختی معیشت و مسائل اداری اضافه کنیم وضعیت خوشایندی پیش رو نخواهد بود. مکان زندگی فقط یک قطعه زمین نیست، بلکه شبکه درهم‌تنیده‌ای از فضاهاست که در ترکیب با هم منش و مهارت‌های خاصی را در طول زمان برای افراد ایجاد می‌کنند. هر خانواده ارتباطات و وابستگی‌هایی به محیط پیدا می‌کند که گسستن از آنها دشوار است. احتمالاً فرزندان بسیاری از خانواده‌ها کیفیت آموزش و امکانات مهیا در تهران را رها نمی‌کنند که در این‌صورت فشار زیادی به خانواده برای زیست دوگانه ایجاد خواهد شد.

در ورای مشکلات ناشی از انتقال بخشی از دستگاه‌ها برای کارکنان و خود دستگاه‌ها تبعات این تصمیم برای شهرهای مقصد نیز قابل توجه و ارزیابی است. به‌نظر می‌رسد هرچند ورود سازمان‌ها و افراد جدید به یک شهر کوچک، ممکن است موجب رونق نسبی و بعضاً موقت در بعضی از متغیرهای بخش مسکن، اشتغال و یا رونق کسب‌وکار شود ولی ممکن است خرده‌فرهنگ‌های مهاجر برخی مشکلات اجتماعی را برای مردم بومی ایجاد کنند.

درخصوص میزان مشارکتی بودن این تصمیم نیز باید یادآوری نمود که تجربه جهانی نشان می‌دهد هیچ اقدام توسعه‌ای بدون مشارکت مردم عاقبت خوشی نداشته است. حال سؤال این است که آیا واقعاً کارشناسان و دولت درباره اهداف این طرح اجماع و توافق دارند؟ آیا دو طرف حاضرند تمامی نیروی خود را برای تحقق اهداف این طرح بسیج کنند؟

از طرف دیگر نارضایتی عمومی که ممکن است از عملکرد دولت در انتقال دستگاه‌ها از طرف کارکنان دولت و یا اقبال دیگر حاصل شود این قابلیت را دارا



خواهد بود تا به‌عنوان یک موضوع سیاسی مطرح شود، (تجمع کارکنان پژوهشکده میراث فرهنگی وابسته به سازمان ایرانگردی و گردشگری در جلوی مجلس شورای اسلامی نمونه‌ای از چنین موضوعی است). پیش‌بینی می‌شود برخی از گرایش‌های سیاسی موجود در کشور نیز تلاش نمایند تا با استفاده از حواشی و تبعات این انتقال این اقدام دولت را سیاسی جلوه دهند.

۵. پیامدهای اقتصادی

انتقال بخشی از دستگاه‌های اداری از شهر تهران از زاویه اقتصادی و مالی نیز قابل تأمل و بررسی است. البته هنوز ابعاد و حجم این انتقال و نوع سازمان‌های قابل انتقال و مقصد آنها به درستی مشخص نشده است تا بتوان تحلیل کافی از هزینه - فایده این تصمیم از جنبه اقتصادی و مالی ارائه نمود. لکن با توجه به اطلاعات موجود که غالباً مبتنی بر مصاحبه مسئولین دولتی با رسانه‌های کشور می‌باشد می‌توان تا حدودی به بررسی این بعد از موضوع پرداخت.

بدون شک دولت ناگزیر خواهد بود برای ۴۰ درصد از نیروهای خود در شهرستان‌ها به خرید یا احداث ساختمان‌های جدید متوسل شود و یا اینکه با جابجایی ساختمان‌های اداری، سازماندهی جدیدی برای جا و مکان در شهرستان‌ها داشته باشد که در هر صورت پیش‌بینی می‌شود هزینه‌های جابجایی و انتقال، خرید، اجاره و یا احداث ساختمان‌ها و تأسیسات اداری در شهرستان‌ها مبالغ قابل توجهی را شامل شود که با شرایط بودجه دولت و تنگناهای مالی کشور محل تأمین و یا جبران آنها



مشخص نیست. البته بخشی از منابع لازم برای این منظور از فروش امکانات موجود این دستگاه‌ها در تهران قابل تأمین خواهد بود.

در صورتی‌که تنها واحدهایی از دستگاه‌ها به خارج از تهران منتقل شود که فاقد امکانات مستقل باشد، بخشی از امکانات سازمانی موجود دولت در تهران بلااستفاده خواهد ماند مکاتبات، رفت‌وآمدهای اداری بین واحدهای منتقل شده به شهرستان‌ها و واحدهای باقیمانده در شهر تهران و تجهیز و تدارک مستمر واحدهای پراکنده هر یک از دستگاه‌ها در مناطق مختلف کشور قطعاً موجبات هدر رفتن سرمایه‌ها، وقت و انرژی زیادی خواهد شد.

۶. پیامدهای اداری و مدیریتی

جدای از مشکلات و چالش‌هایی که شهر تهران به‌عنوان پایتخت کشور با آن دست به گریبان است، نظام اداری و ساختار دیوانسالاری دولت نیز دارای چالش‌ها و آسیب‌های خاص خود می‌باشد. یکی از مهمترین این آسیب‌ها و مشکلات، موضوع تمرکز در نظام اداری است. تمرکز در نظام اداری مترادف با تمرکز در اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در رأس هرم‌های اداری دستگاه‌های دولتی است. تمرکز اختیارات و اقتدار اداری و سازمانی در ستاد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به‌صورت مستقیم ارتباطی با تجمع دستگاه‌های مرکزی نظام اداری در شهر تهران ندارد. به‌عبارت دیگر بعضاً خروج دستگاه‌های اجرایی از تهران در راستای عدم تمرکز اداری قلمداد می‌شود در صورتی‌که عدم تمرکز مکانی و جغرافیایی دستگاه‌ها تأثیر مستقیمی در عدم تمرکز اداری نداشته و این دو مقوله جدای از همدیگر هستند.



تمرکززدایی مستلزم تحقق شرایطی از قبیل موارد زیر است:

- تفکیک سطح مدیریت ملی از مدیریت منطقه‌ای و محلی،

- تمرکز مدیریت ملی بر امور اساسی و وظایف حاکمیتی کلان،

- واگذاری امور روزمره و اداره سازمان‌های خدماتی به سازمان‌های محلی و

شهرداری‌ها،

- فراهم نمودن سازوکارهای تأمین منابع مالی و اخذ مالیات‌ها و خرج کردن آنها

در سطوح محلی،

- استقرار مراجع تصمیم‌گیری و پاسخگو در سطح محلی و تعدیل ساختار

تصمیم‌گیری اجرایی در کشور.

بنابراین پراکنده کردن جغرافیایی سازمان‌هایی که در حال حاضر به صورت

متمرکز عمل می‌کنند را نمی‌توان در راستای تمرکززدایی اداری قلمداد کرد.

از طرف دیگر معمولاً در ساختارهای اداری و مدیریتی سه وجه متمایز و

تعین‌کننده به نام رسمیت، پیچیدگی و تمرکز وجود دارند که وضعیت هر یک از آنها

پیامدهای خاصی را برای ساختار اداری رقم می‌زند. در موضوع مورد بررسی یعنی

ایجاد پراکندگی جغرافیایی و انتقال دستگاه‌های اداری از تهران، با اثرگذاری که این

پدیده بر تعاملات درون‌دستگاهی و بین‌دستگاهی در ساختار دولت می‌گذارد بدون

شک پیچیدگی دستگاه اداری را افزایش می‌دهد که معمولاً پیچیدگی‌های اداری و

سازمانی محدودکننده کارایی و اثربخشی سازمانی هستند و به سختی می‌توان

تصور کرد که بوروکراسی فعلی حاکم بر نظام اداری بتواند بر گسیختگی و

ناهماهنگی ناشی از عدم تمرکز جغرافیایی به شکل مطرح شده غلبه نماید.



نظام اداری عبارت از یک کل یکپارچه و متشکل از مجموعه‌ای از عناصر وابسته

و پیوسته است که برآیند حاصل از نوع کارکرد و ارتباط بین عوامل و عناصر آن تا

حدود زیادی کارآمدی یا ناکارآمدی آن را مشخص می‌سازد، بدین لحاظ در هرگونه

تغییری باید توجه کرد که وضعیت این ارتباطات به چه گونه‌ای خواهد شد. اهم

ارتباطات دولتی را می‌توان به ارتباطات دولت با دولت، دولت با مردم و مردم با دولت

دانست. در موضوع پراکنده کردن دستگاه‌های اداری در پهنه جغرافیایی کشور

به صورتی که بیان می‌شود ۴۰ درصد از کارکنان هر دستگاه از تهران خارج شوند و

۶۰ درصد در تهران بمانند و یا اینکه تعدادی از سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به

دستگاه‌ها و یا تعدادی از معاونت‌های ستادی وزارتخانه‌ها به دیگر شهرها منتقل

شوند و تعداد دیگری در تهران بمانند، وضعیت این ارتباطات دچار آشفتگی شده و بر

شدت ناهماهنگی و عدم انسجام درون‌دستگاهی و بین‌دستگاهی افزوده می‌شود.

علاوه بر ارتباطات دستگاه‌های دولتی با همدیگر، ارتباط مردم (اعم از مراجعین

عمومی دستگاه‌های دولتی، تشکل‌های غیردولتی و شرکت‌های خصوصی) با

دستگاه‌های دولتی دچار تأثیر شده و قطعاً نارضایتی‌هایی را در پی خواهد داشت.

یکی از مشوق‌هایی که برای انتقال کارکنان به شهرستان‌ها پیش‌بینی شده

افزایش حقوق افراد منتقل شده به میزان ۲۵ تا ۵۰ درصد حقوق آنهاست که این امر

مایه تبعیض بین کارکنان انتقال یافته از تهران و کارکنان بومی و محلی خواهد شد که

توجیه آن برای کارکنان شهرستانی اگر ناممکن نباشد بسیار دشوار بوده و

تعارضاتی را به دنبال خواهد داشت.



در حال حاضر نظام اداری کشور یک نظام متمرکز و در عین حال متراکم در تهران است و اقدام دولت موجب افزایش پیچیدگی جغرافیایی خواهد شد. اگر چنین تصمیمی عملی شود تصویر به دست آمده این خواهد بود که نظام اداری متمرکز و در عین حال پراکنده در اقصی نقاط کشور خواهیم داشت که مشکل را دوچندان خواهد کرد و برآیند حاصل از آن نه تنها به سود بهره‌وری و افزایش کارآمدی نظام اداری و اجرایی دولت ارزیابی نمی‌شود، بلکه با افزایش پیچیدگی و نتایج حاصل از گسیختگی ارتباطات و نارضایتی کارکنان منتقل شده، اثر مخرب و سوئی نیز بر کارایی و اثربخشی سازمان‌ها خواهد گذاشت.

البته باید توجه داشت که انتقال شرکت‌های دولتی و آن هم براساس یک طرح مطالعه شده و آمایشی متفاوت از انتقال دستگاه‌های اداری بوده و فواید آن می‌تواند بیش از هزینه‌هایش باشد.

۷. تأثیر انتقال کارکنان بر شهر تهران

در مصاحبه‌های مسئولین دولتی موضوع زلزله مهمترین دلیل برای انتقال کارکنان و دستگاه‌های دولتی به بیرون از تهران مطرح شده است. در ابتدا دولت خروج ۵ میلیون نفر را برای کنترل عواقب ناشی از زلزله احتمالی در تهران پیش‌بینی کرد و سپس گفته شده است که مجموع کارکنان ستادی دستگاه‌های دولتی در تهران بر مبنای پست‌های سازمانی در حدود ۱۲۰ هزار نفر و بر مبنای شاغلین در حدود ۲۰۰ هزار نفر است (که ۴۰ درصد آنها شاید به رقمی در حدود ۷۰ هزار نفر برسد). با فرض اینکه مصوبه دولت مبنی بر خروج ۴۰ درصد از کارکنان دستگاه‌های ملی عملی شود



پیش‌بینی می‌شود در صورت صحیح بودن آمارهای فوق‌الذکر (با در نظر گرفتن اینکه بعضی از کارکنان مجرد هستند) و با میانگین هر خانواده ۴ نفر در حدود ۲۸۰ هزار نفر از تهران خارج شوند.

حال باید محاسبه کرد که اگر طرح مذکور به‌عنوان جایگزین طرح انتقال یا تفکیک پایتخت مطرح شود، خروج این تعداد افراد از شهری که ۱۰ میلیون نفر جمعیت دارد حتی اگر بدون هیچ مشکل و مقاومتی صورت گیرد، آیا خواهد توانست مشکل پایتخت را برطرف نماید؟ پاسخ کارشناسان و خبرگان این حوزه در پاسخ به این سؤال منفی است. ضمن اینکه تاکنون حدود ۳۰ هزار نفر از کارکنان دولت متقاضی انتقال به شهرستان‌ها شده‌اند که از این تعداد تنها حدود ۶ هزار نفر منتقل شده‌اند و با احتساب کارمندان شرکت‌های منتقل شده از تهران، تعداد کارکنان انتقالی به بیش از ۱۰ هزار نفر می‌رسد. پراکندگی تقاضاها برای انتقال به استان‌های مختلف با گنجایش برخی استان‌ها در جذب نیرو سازگاری ندارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اینکه تمرکزگرایی شدید جمعیت، امکانات و سازمان‌ها در شهر تهران مشکلات جدی را برای کشور و پایتخت آن به وجود آورده است واقعیتی روشن و غیرقابل انکار است، ولی نباید تصور کرد با خروج تعداد محدودی از شهروندان و سازمان‌ها، مشکلات این شهر به‌صورت معنی‌داری تخفیف یافته و یا برطرف خواهد شد.

مدیریت مشکل بزرگی به‌نام کلان‌شهر تهران، مستلزم برنامه جامع و مدون با پشتوانه علمی و کارشناسی و در سطح و اندازه‌های ملی است که بدون شک اتخاذ



رویکردها و سیاست‌های بازدارنده و تشویقی برای نگهداشت جمعیت کشور در عرصه سرزمین، عدم تمرکز اداری و مالی، تجدیدنظر اساسی در ساختار نظام تصمیم‌گیری و تفکیک مدیریت‌های ملی، منطقه‌ای و محلی و رونق‌دهی به کارکردهای اقتصادی - توسعه‌ای و عمران و آبادی در نقاط دوردست از اجزای لاینفک آن خواهد بود.

مشکلات تهران به‌عنوان یک کلان‌شهر و نظام‌واره اجتماعی از کل منظومه کشور تابع قوانین و قاعده‌های یک سیستم پیچیده اجتماعی و دارای ارتباطات و تعاملات درهم‌تنیده و چندلایه با سایر سیستم‌های پیرامونی می‌باشد، لذا تجویز هرگونه راه‌حل برای مداخله در سیستم مذکور باید منبعت از دیدگاه‌ها و رویکردهای پویا باشد و به استناد شواهد و قرائن علمی و تجربی باید دانست که با نگرش‌ها و روش‌های مکانیکی و دستوری و راه‌حل‌های تک‌بعدی، نظیر جابجایی فیزیکی بعضی از عناصر ذیمدخل در این سیستم، صرفاً آشوب و گسیختگی در نظام مذکور و فرآیندهای تصمیم‌گیری مربوط به آن دامن زده می‌شود و برای حل یک مشکل، چندین مشکل بزرگ‌تر به وجود خواهد آمد که برای مواجهه با آنها نظام مدیریتی ناچار خواهد بود وارد یک دور باطل تصمیم و تغییر مداوم و پرهزینه شود.

در حال حاضر، تصویر مشخص و شفاف از برنامه دولت برای انتقال دستگاه‌ها و ایجاد عدم تراکم مکانی در سازمان اداری کشور ارائه نشده است و به نظر می‌رسد نقشه جامعی برای این تصمیمات و مراحل و پیامدهای آن وجود ندارد که در چنین حالتی بروز مشکلات بزرگ‌تر - که حل آن از عهده افراد و سازمان‌ها در آینده ساخته نباشد - احتمالی بعید نخواهد بود.



به‌لحاظ اجتماعی امکان ایجاد نارضایتی شدید در کارکنان قابل انتقال یا ارباب رجوع بعضی از سازمان‌های اداری وجود دارد و هزینه‌های اجتماعی این طرح را افزایش می‌دهد. مشکلات اشتغال و تحصیل همسر یا فرزندان کارکنان انتقالی ممکن است در حوزه مسائل خانوادگی نیز تنش‌زا باشد. اضافه بر این در شهرهای مقصد نیز به دلیل تفاوت‌های فرهنگی و نیز تفاوت پرداختی که وعده دولت به کارکنان انتقالی است ایجاد تعارض محتمل خواهد بود.

صرفنظر از تبعات سیاسی و به‌خصوص موقعیت زمانی انجام این طرح، در حوزه مدیریتی، تصمیم مذکور سبب افزایش پیچیدگی جغرافیایی ساختار دولت خواهد شد. با توجه به نبود زیربناهای لازم جهت ایجاد ارتباطات درون‌سازمانی و بین‌سازمانی در سطح ملی لازم است عواقب تصمیم درخصوص ایجاد اختلال در ارتباطات دولت با دولت و دولت با مردم مورد توجه قرار گیرد.

به‌لحاظ اقتصادی نیز به نظر می‌رسد بار مالی تصمیم دولت هم به‌لحاظ امتیازاتی که برای کارکنان داوطلب در نظر گرفته شده است و هم تدارک فضای اداری جدید، باید به‌دقت محاسبه و با امکانات مالی کشور سازگار شود.

متأسفانه ضربتی و آنی بودن تصمیمات و در نظر نگرفتن مشارکت افراد در فرآیند تغییر یک دور بی‌نتیجه و برخی اوقات مخرب را در نظام تصمیم‌گیری کشور ایجاد می‌کند و فقدان چنین خصوصیتی در تصمیم‌گیری مهمی همچون انتقال دستگاه‌های اداری از پایتخت، نشانه غفلت از ضرورت مشارکت نخبگان، مردم و کارکنان در این خصوص است.



با آنکه تغییر و تحول و شجاعت تصمیم‌گیری درخصوص آن امری میمون و ستودنی است، لکن لازمه موفقیت چنین تغییراتی رعایت اقتضائات و الزامات آن از طریق طراحی راهکارهای تدبیر شده و به سامان رسیده است که حاصل عقول کارشناسی و خرد جمعی باشند در غیر این صورت ارائه راهکارهای بی‌سامان که فاقد پشتوانه نظری و تجربی باشند و نقشه مسیر آن مشخص نباشد به معنی ایجاد بی‌ثباتی و آشوبی ماندنی خواهد بود.

براین اساس و با عنایت به پیچیدگی و چندبعدی بودن مسئله به‌نظر می‌رسد دولت محترم باید طرح مدونی برای تصمیم خود درخصوص انتقال دستگاه‌های اداری طراحی کند یا اگر چنین طرحی وجود دارد آن را در معرض نقد علمی و کارشناسی قرار دهد تا به بهترین نحو اجرا شود.

منابع و مآخذ

۱. روزنامه جمهوری اسلامی، تاریخ نشر ۱۳۸۹/۵/۱۱.
۲. «انتقال پایتخت به معنای فقر بیشتر کارکنان است»، مصاحبه با دکتر فاضلی، جامعه‌شناس و عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران، زمان انتشار: چهارشنبه ۱۳۸۹/۵/۲۰، www.khabaronline.ir.
۳. آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱، مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۱.
۴. آیین‌نامه اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران، شماره ۴۴۱۸۶/۲۶۲۷۴۷، مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۷.
۵. تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور، موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، شماره ۳۸۹۵۶/ت/۴۵۲۲/ن، مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۲.
۶. سایت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور: www.mdhc.ir



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۷۵۱

عنوان گزارش: ملاحظاتی پیرامون انتقال برخی از دستگاه‌های دولتی از شهر تهران

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات اجتماعی، مطالعات سیاسی و مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: فضل‌اله زارع‌پور

سایر همکاران: غلامعباس دارابی (مطالعات سیاسی)، سیدحجت‌الله علم‌الهدی

(مطالعات حقوقی)، فرهاد نصرتی‌نژاد (اجتماعی)

ناظر علمی: مهدی مرتضوی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱/۲۹