

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه»

معاونت پژوهش‌های سیاسی – حقوقی
دفتر مطالعات سیاسی

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۱۸۷

شماره چاپ: —

تاریخ چاپ: —

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۷۴۲۷

اسفندماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه
۶	اظهار نظر کارشناسی
۲۰	نتیجه گیری
۲۱	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه»

چکیده

با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی سال‌هاست مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه (بند «الف» تبصره «۶۹» قانون برنامه دوم توسعه؛ ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه) بوده و سال‌هاست که قوانین (از جمله بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و ردیف «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه) و سایر اسناد فرادست (از جمله بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری) بر ایجاد نظام اداری صحیح، «تمرکززدایی» از نظام اداری و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها و شهرستان‌ها تأکید دارند، اما تاکنون اقدام اساسی در این زمینه به عمل نیامده است.

یکی از مهم‌ترین اقدام‌هایی که می‌توانست گام مهمی در راستای تمرکززدایی باشد، ایجاد «فرمانداری‌های ویژه» به موجب مصوبه دولت در سال ۱۳۸۶ بوده است. اما با وجود اینکه بیش از یک دهه از تصویب نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته است و به رغم تلاش‌های صورت گرفته، تشکیل فرمانداری‌های مذکور در محدوده ایجاد ساختار متوقف شده و دامنه وظایف و اختیارات آنها تعریف نشده است. هرچند، تشکیلات فرمانداری‌های ویژه توسط وزارت کشور مورد بازنگری قرار گرفته است؛ با این حال، بحث تعریف وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه همچنان مسکوت مانده که مغایر فلسفه وجودی ایجاد فرمانداری‌های ویژه است.

هدف طرح حاضر، تعیین برخی وظایف و اختیارات برای فرمانداری‌های ویژه، ارتقای جایگاه؛ ارتقای ساختار اداری و نیز استقلال بودجه فرمانداری‌های مذکور است. ایرادها و ملاحظات طرح حاضر وجود دارد که ضروری است به آنها توجه شود:

۱. ضروری است ضمن ارائه تعریف دقیق از فرمانداری ویژه و قلمرو صلاحیت‌های آن، معیارهای ایجاد فرمانداری‌های ویژه بازتعریف و مرجع احراز وجود معیارها برای تعیین فرمانداری‌های ویژه در قانون تعیین شود. شاخص‌های کنونی ایجاد فرمانداری‌های ویژه (جمعیت شهرستان، جمعیت مرکز شهرستان، فاصله از مرکز استان، وسعت شهرستان و سابقه داشتن فرمانداری)، همه شاخص‌های کمی هستند؛ درحالی‌که ایجاد واحدهای با وضعیت خاص و واگذاری یا تفویض اختیارات به آنها، علاوه بر شاخص جمعیت، باید وابسته به شاخص‌های کیفی مانند ظرفیت و پتانسیل‌های اقتصادی (سطح درآمد، تولید

ناخالص و ...)، توان مدیریتی، حجم کار موجود در واحد مذکور از نظر اداری و ... باشد.

۲. فرمانداری ویژه در ایران به موجب تصویب‌نامه دولت ایجاد شده است و از مبانی و جایگاه قانونی مستحکمی برخوردار نیست. با عنایت به یکپارچگی نظام سیاسی و اداری کشور هرگونه تفویض اختیار به فرمانداری‌های ویژه، نیازمند مشخص شدن مواردی مانند سازوکار نظارت دولت مرکزی بر این فرمانداری‌ها، نوع رابطه میان فرمانداری‌های ویژه با استانداری استانی‌هایی که فرمانداری‌های مذکور در قلمرو آن قرار گرفته‌اند و نیز با سایر نهادهای وابسته به قوه مجریه و نهادهای حکومتی است. درواقع تفویض وظایف و اختیارات به فرمانداری‌های ویژه مستلزم اصلاح ماده (۱۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و بسیاری از قوانین دیگر، بازطراحی فرایندهای اداری و به‌ویژه ارتقای شفافیت و پاسخگویی فرمانداری‌های ویژه است. به‌خصوص ضروری است یک سازوکار مستحکم در قالب قانون، برای نظارت بر اختیارات و وظایفی که به فرمانداری‌های ویژه تفویض خواهد شد، تعیین شود. همچنین شایسته است واگذاری گام‌به‌گام و تدریجی اختیارات و وظایف قابل تفویضی که ممکن است به تعارض منافع ملی و محلی منجر شود، مدنظر قرار گیرد، چراکه در بسیاری از موارد امکان بروز انحراف‌ها و تخلفات به‌خصوص در مباحث مرتبط با تخصیص زمین و کاربری اراضی به‌شدت محسوس است.

۳. ارتقای جایگاه؛ ارتقای ساختار اداری و تشکیل شوراهای کارگروه‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌های متناظر استانی در فرمانداری‌های ویژه (چنانچه دارای بار مالی باشد) مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. به‌ویژه ارتقای ساختار اداری فرمانداری‌های ویژه عملاً به افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت منجر می‌شود و ازاین‌رو مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است. لذا با عنایت به تصریح ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این بخش از مفاد طرح، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه صحن علنی خواهد بود. همچنین ارتقای ساختار فرمانداری‌های ویژه مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با موضوع «تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد» و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» است. ازاین‌رو به‌منظور اجتناب از بار مالی و افزایش اندازه دولت، شایسته است همراه با تفویض وظایف و اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌های ویژه، نیروی انسانی و بدنه کارشناسی مورد نیاز فرمانداری‌های مذکور نیز از طریق کاهش نیروهای نهادهای سطح استانی و انتقال آنها به فرمانداری‌های ویژه تأمین شود.

۴. «عضویت فرماندار شهرستان‌های ویژه در شورای برنامه‌ریزی استان و داشتن حق رأی در این شورا» که طبق ردیف «۲» ذیل ماده (۲)، به‌عنوان راهکاری دیگر برای ارتقای جایگاه فرمانداری‌های ویژه تعیین شده است مغایر بند «الف» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است. ازاین‌رو



به موجب ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب این بخش از مفاد طرح نیز نیازمند دوسوم آرای نمایندگان است.

۵. ماده (۴) طرح (استقلال بودجه فرمانداری‌های ویژه) مغایر اصل پنجاه و دوم و یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی است.

۶. شمول مفاد تبصره «۱» ذیل ماده (۵) نسبت به نیروهای انتظامی مغایر بند «۴» اصل یکصد و دهم قانون اساسی؛ تبصره «۱» ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)؛ ماده (۲) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹/۰۴/۲۶) و نیز بند «۱۶» سیاست‌های کلی قانونگذاری است.

در نهایت با توجه به اینکه تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه گامی مثبت در راستای تقلیل مطالبات مکرر برای تشکیل استان‌های جدید، افزایش اعتماد نهادی، کاهش نارضایتی‌های اجتماعی ناشی از بوروکراسی مأموس‌کننده اداری و به‌ویژه تحقق سیاست‌های مندرج در قوانین و اسناد فرادست درباره تمرکززدایی است کلیات طرح حاضر مورد تأیید است. با این حال، مواد طرح، نیازمند اصلاح و به‌ویژه تعیین یک سازوکار نظارتی مستحکم برای اختیارات قابل تفویض به فرمانداری‌های ویژه است.

با توجه به این واقعیت که تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه باعث ایجاد نوعی شکاف میان فرمانداری‌های مذکور و فرمانداری‌های معمولی کشور خواهد شد و مردم ساکن در فرمانداری‌های معمولی کشور خود را قربانی بی‌عدالتی خواهند دید و از آنجاکه بند «۹» اصل سوم قانون اساسی بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» تأکید دارد؛ و نیز به‌منظور اجتناب از تبعاتی چون تشدید تلاش‌های فرمانداری‌های معمولی کشور برای تبدیل شدن به فرمانداری ویژه، پیشنهاد می‌شود رویکردی اتخاذ شود که همه فرمانداری‌ها در کل کشور، به نسبت پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های خود از مزایای تفویض اختیارات بهره‌مند شوند. از آنجاکه فرمانداری‌های کشور نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند، ضروری است براساس یک سیستم درجه‌بندی جامع مبتنی بر شاخص‌های طبیعی و زیستی (منابع آب پایدار و ...)، شاخص‌های جمعیتی، شاخص‌های زیربنایی - اقتصادی (نوع معیشت، سطح درآمد، تولید ناخالص داخلی، توانایی اتکا به خود و ...)، شاخص‌های سیاسی - اداری (حجم کار، بار مدیریتی، توان اداره و ...)، و ... فرمانداری‌های کشور درجه‌بندی و اختیاراتی برای درجات مختلف فرمانداری‌ها تعریف شده و به‌صورت تدریجی به آنها تفویض شود. با توجه به وجوه افتراق فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فرمانداری‌های ویژه، تجویز یک رویکرد مشترک برای همه فرمانداری‌های ویژه و تفویض اختیارات یکسان به آنها نیز فاقد توجیه کارشناسی است، زیرا فرمانداری‌های ویژه نیازهای یکسان و توان و ظرفیت پاسخگویی به یک نوع واحد افزایش وظایف و اختیارات را ندارند.

مقدمه

سیستم تقسیمات سیاسی، بستر و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور است و درواقع نظام اداری معلول تقسیمات کشوری است.^۱ سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران، سیستم «چهار رده‌ای» متمرکز شکل گرفته در سال ۱۳۱۶ است که در پاسخ به مقتضیات آن زمان شکل گرفت. طی تلاش‌های انجام شده برای مدرن‌سازی دولت در دوره پهلوی اول، نظام حکمرانی یکپارچه با پیروی از حقوق اداری فرانسه، مبنای سامان‌دهی ادارات دولتی قرار گرفت. در سال‌های بعد نیز به تبعیت از تحولات حقوق اداری فرانسه، تحولاتی چون استفاده از راهکارهای اصلاحی عدم تراکم و عدم تمرکز جهت ارتقای کارآمدی نظامات مدیریت اداری در کشور مورد توجه قرار گرفت. اما با وجود اقدام‌های انجام شده و درحالی که یکی از اهداف اصلی تقسیمات کشوری، سهولت در اداره امور محلی و منطقه‌ای و به‌طور خلاصه تمرکززدایی است، سیاست‌های عدم تمرکز به گونه‌ای که موجبات پیشرفت و توسعه پایدار استان‌ها را فراهم کند تحقق عینی و عملی نیافته است که ازجمله پیامدهای آن تلاش سطوح زیرین تقسیماتی برای ارتقا در نظام تقسیماتی، با هدف بهره‌مندی از منابع و اختیارات بیشتر و درنتیجه بی‌ثباتی در مرزهای تقسیمات کشوری؛ توسعه فزاینده ساختار تشکیلاتی دولت؛ عدم تناسب میان وظایف و اختیارات سطوح دولت محلی؛ بی‌توجهی به نیازها و پتانسیل‌های سطوح زیرین تقسیماتی و نبود انگیزه در میان پرسنل دولتی در سطوح زیرین دولت جهت خلاقیت، نوآوری و بهره‌وری بیشتر و کاهش اعتماد نهادی است.

با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی سال‌هاست مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه (بند «الف» تبصره «۶۹» قانون برنامه دوم توسعه؛ ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه) بوده است و سال‌هاست که قوانین (ازجمله بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و ردیف «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه) و سایر اسناد فرادست بر ایجاد نظام اداری صحیح، «تمرکززدایی» از نظام اداری و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها و شهرستان‌ها تأکید دارند، اما تاکنون در این زمینه اقدام اساسی به عمل نیامده است.

تجربیات گذشته و حال حاضر تراکم‌زدایی، انتقال وظایف و تفویض اختیارات دولت مرکزی به سطوح زیرین تقسیماتی نشان می‌دهد که هرچند دولت مرکزی جهت سبک کردن کار، حذف فرایندهای زائد، افزایش مشارکت استان‌ها و دلایل علمی و عملی متعدد دیگر به تفویض برخی وظایف و اختیارات اقدام کرده است، اما از یک سو، میزان اختیارات واگذار شده کافی و پاسخگوی نیازهای استان‌ها نبوده و ازسوی دیگر، اختیارات اعطایی به استان‌ها در مراکز استان‌ها رسوب کرده و شهرستان‌ها و بخش‌های تابعه استان کماکان در تنگناهای حاصل از بوروکراسی تمرکزگرا با مشکلات عدیده‌ای چون کندی کار،

۱. زهرا احمدی‌پور، محمدرحیم رهنما و ابراهیم رومینا، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران. فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، شماره ۲، ص ۱۸، ۱۳۹۰.



آموده‌شدهای مکرر به مرکز استان، تحمیل هزینه‌های زائد، فقدان جایگاه در نظام تصمیم‌گیری محلی و ... مواجه هستند.

یکی از مهم‌ترین اقدام‌هایی که می‌توانست گام مهمی برای کاهش چالش‌های فوق و به‌ویژه گامی در راستای تمرکززدایی باشد، ایجاد «فرمانداری‌های ویژه» به‌موجب مصوبه دولت در سال ۱۳۸۶ بوده است. ایجاد فرمانداری‌های ویژه درواقع پاسخی به مسائلی ازجمله وضعیت و شرایط خاص سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی برخی از شهرستان‌ها، جمعیت، وسعت، بعد مسافت تا مرکز استان و سختی راه، استعدادها و پتانسیل‌های موجود در شهرستان، حجم مراجعات مردم به ادارات دولتی استانی و ضرورت تسهیل در انجام همه امور و اخذ تصمیم مدیریتی در شهرستان‌ها بود، مسائلی که موجب شده بود بعضاً شهرستان‌ها خواستار تأسیس استانی مستقل یا الحاق به استانی دیگر باشند. لذا دولت «به منظور ارایه خدمات مناسب و نظارت بر انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در شهرستان‌های بزرگ» در شهرستان‌هایی با ویژگی‌های خاص مبادرت به تأسیس فرمانداری ویژه کرد که تاکنون تعداد ۳۸ فرمانداری ویژه ایجاد شده است. اما با وجود اینکه بیش از یک دهه از تصویب‌نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته است و به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، تشکیل فرمانداری‌های مذکور در محدوده ایجاد ساختار متوقف شده است و دامنه وظایف و اختیارات آنها تعریف نشده است.^۱

هرچند، در بازنگری تشکیلات فرمانداری‌ها توسط وزارت کشور، تشکیلات فرمانداری‌های ویژه در قالب سه پست معاونت و سه پست رئیس اداره و تقویت بدنه کارشناسی تهیه و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور جهت اجرا به استانداری‌های مربوطه ابلاغ شده است؛ بااین‌حال، بحث تعریف وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه همچنان مسکوت مانده که مغایر فلسفه وجودی ایجاد فرمانداری‌های ویژه است. به‌عبارت دیگر ساختار گسترش یافته است بدون اینکه مسئولیت و اختیارات بیشتری تفویض شود.

نمایندگان محترم پیشنهاددهنده طرح «تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه» (با شماره ثبت ۱۸۷)، به‌دنبال تعیین برخی وظایف و اختیارات برای فرمانداری‌های ویژه، ارتقای جایگاه؛ ارتقای ساختار اداری و نیز استقلال بودجه فرمانداری‌های مذکور هستند. طبق مقدمه توجیهی طرح «یکی از مبانی توسعه در هر جامعه‌ای نظام اداری و مدیریت آن است. ... نظام اداری مطلوب و کارآمد می‌تواند تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز تحقق هدف‌های برنامه توسعه باشد. ... در عصر حاضر ضرورت داشتن سرعت در تصمیم‌گیری و ابلاغ سریع تصمیمات بر کسی پوشیده نیست ولی با افزایش حجم و اندازه دولت و بوروکراسی اداری عملاً این سرعت امکان ندارد و بوروکراسی به‌عنوان یکی از علت‌های ناکارآمدی و کاهش بهره‌وری در سازمان‌ها، به عامل ایجاد کندی در اداره عمومی شهر بدل شده است. ... هیئت

۱. جهت مطالعه بیشتر درباره روند اقدام‌های صورت گرفته جهت تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه رجوع شود به گزارش «الزامات و موانع تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۹۷۹.

وزیران در جلسه ۱۳۸۶/۰۵/۰۳ دایر نمودن فرمانداری‌های ویژه شهرستان‌هایی که دارای شاخص‌های ذکر شده هستند [را] مورد تصویب قرار داد. ... علیرغم اقداماتی که صورت گرفت نظیر صدور حکم معاون استاندار برای فرمانداران ویژه و نیز حکم معاون مدیرکل برای برخی رؤسای ادارات این شهرستان‌ها ولی در عمل تعریف مشخصی و کاربردی در حوزه امورات اداری و اجرایی در این شهرستان‌ها وجود ندارد و تغییر خاصی صورت نگرفته است. از طرفی [طبق] برنامه ششم توسعه و به خصوص «بند ۴ قسمت «الف» ماده (۲۶)» دولت موظف شده است که در سال اول اجرای قانون برنامه، کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی [را] به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها واگذار نماید ...».

در ادامه به بررسی کلیات و مواد طرح پرداخته می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

۱. کلیات طرح

با وجود اینکه سطوح و واحدهای تقسیمات سیاسی - اداری ایران در وضعیت برابر نسبت به هم قرار دارند که ریشه در قانون دارد، اما اصل برابری در رابطه با قلمرو، مانع از آن نیست که قانونگذار متناسب با هدف قانون برای وضعیت‌های متفاوت راه‌حل‌های مختلف و متنوعی را در نظر بگیرد و یا از اصل برابری به جهت در نظر گرفتن منافع عمومی متناسب با هدف قانون به صورت خاص صرف نظر کند.^۱

هرچند شایسته است وظایف، اختیارات و ضوابط سازمان‌دهی همه سطوح (استان، شهرستان، بخش و دهستان و نیز شهرها و روستاها) در سراسر کشور، به صورت جامع مورد تجدیدنظر قرار گیرد، به گونه‌ای که مشکلات و تنگناهای کل سطوح و واحدهای تقسیماتی که ناشی از تمرکزگرایی اداری - مالی است از بین برود؛ اما از آنجاکه تحقق این امر، فرایندی پیچیده و زمان‌بر است، در شرایط کنونی تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه گامی مثبت در راستای تقلیل مطالبات مکرر برای تشکیل استان‌های جدید، افزایش اعتماد نهادی و^۲ کاهش نارضایتی‌های اجتماعی ناشی از بوروکراسی اداری و به‌ویژه تحقق

۱. محمد جلالی، اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۰، صص ۳۲۷-۳۴۳، ۱۳۹۱.

۲. در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که نظام حکمرانی کشور به‌ویژه ساختار اداری و اجرایی با آن مواجه است، فرسایش و کاهش اعتماد نهادی است. اعتماد نهادی، دربرگیرنده نوع نگرش مردم نسبت به کارایی مجموعه‌های سازمانی و رویه‌های اداری کشور و نیز میزان رضایت از عملکرد آنهاست. شایان ذکر است که شاخص اعتماد نهادی در سطح کشور برحسب نتایج پیمایش ملی سرمایه اجتماعی در سال ۱۳۹۳ و تکرار آن در سال ۱۳۹۷ پایین‌تر از سطح متوسط و با روندی کاهشی گزارش شده است. میزان اعتماد نهادی با مشروعیت و مقبولیت نظام اداری نزد مشتریان آن ارتباط نزدیک و مستقیم دارد؛ با این نتیجه که کاهش اعتماد نهادی یک مجموعه اداری یا سازمان به منزله از دست رفتن اعتبار آن در جامعه است. یکی از مهم‌ترین عوامل فرسایش اعتماد نهادی، طولانی بودن فرایندهای بوروکراتیک است که در استان‌های پهناور به دلیل گستردگی حوزه اداری و تشکیلات سازمانی و نیز متمرکز بودن ساختار اداری کشور، به شکل فزاینده‌ای در نواحی پیرامونی استان تشدید می‌شود. پیامد فرسایش اعتماد نهادی افزون بر نارضایتی مردم مناطق پیرامونی استان و بعضاً شکل‌گیری شکاف میان مرکز و پیرامون استان، هدر رفت و عدم شکوفایی منابع، امکانات و ظرفیت‌های نهفته در مناطق پیرامونی استان‌هاست که در صورت رفع این مسئله، می‌تواند با کمترین هزینه، زمینه رشد و توسعه متوازن مناطق پیرامون استان‌ها را به‌مانند مرکز استان فراهم آورد.



تمرکززدایی و سیاست‌های مندرج در قوانین و اسناد فرادست است و بنابراین کلیات طرح حاضر مورد تأیید است. باین حال ایرادها و ملاحظات در باره طرح حاضر وجود دارد که ضروری است به آنها توجه شود:

۱. در نگارش مقدمه توجیهی و مواد طرح، اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. برای مثال عناوین مواد و ردیف‌های ذیل آنها هر کدام دو بار شماره‌گذاری شده است. ایرادهای متعدد نگارشی و ویرایشی موجود در متن طرح مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری به‌ویژه جزء «۴» بند مذکور است.

۲. وظایف و اختیارات فرمانداران ویژه در قوانین عادی تعیین نشده است و این امر جزء خلأها و نقایص قانونی است که در خصوص سایر مدیران عالی و منطقه‌ای کشور مثل استانداران و بخشداران نیز حاکم است. در نظام حقوقی کنونی موضوع تعیین وظایف و اختیارات و جایگاه مدیران منطقه‌ای توسط مصوبات شورای عالی اداری سامان‌دهی شده است. درحالی‌که این موضوع را به‌دلیل ماهیت تقنینی آن باید قانونگذار تعیین می‌کرد، لذا مهم‌ترین موضوعی که باید در طرح مذکور مورد توجه قرار گیرد بحث تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه و نیز جایگاه فرمانداران ویژه در مجموعه مدیریت منطقه‌ای دولت مرکزی است.

۳. فرمانداری ویژه در ایران به‌موجب تصویب‌نامه دولت ایجاد شده است و از مبانی و جایگاه قانونی مستحکمی برخوردار نیست. طبق ماده (۱۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «از لحاظ اداری، دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود». ازسویی با عنایت به یکپارچگی نظام سیاسی و اداری کشور هرگونه تفویض اختیار به فرمانداری‌های ویژه، نیازمند مشخص شدن مواردی مانند سازوکار نظارت دولت مرکزی بر این فرمانداری‌ها و نوع رابطه میان فرمانداری‌های ویژه با استانداری استانی که فرمانداری‌های مذکور در قلمرو آن قرار گرفته‌اند - به‌ویژه چگونگی نظارت بر فرمانداری‌های ویژه و چگونگی پاسخگو کردن آنها - و نیز نوع رابطه آنها با سایر نهادهای وابسته به قوه مجریه و نیز نهادهای حاکمیتی است. درواقع تفویض وظایف و اختیارات به فرمانداری‌های ویژه مستلزم اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و بسیاری از قوانین دیگر، بازطراحی فرایندهای اداری و به‌ویژه ارتقای شفافیت و پاسخگویی فرمانداری‌های ویژه است.

۴. ضروری است ضمن ارائه تعریف دقیق از فرمانداری ویژه و قلمرو صلاحیت‌های آن، معیارهای ایجاد فرمانداری‌های ویژه بازتعریف و مرجع احراز وجود معیارها جهت تعیین فرمانداری‌های ویژه تعیین شود. این امر ماهیت تقنینی دارد و قابل تفویض به دولت نیست و سکوت قانونگذار درخصوص این نکته در فرایند تصویب این طرح، می‌تواند به‌منزله مغایرت با صدر اصل هشتادوپنج قانون اساسی ارزیابی شود. لازم به توضیح است که شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه براساس مفاد مصوبات شماره‌های ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴هـ مورخ ۱۳۸۶/۵/۹ و ۸۴۵۴۴/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۸ هیئت وزیران به‌شرح ذیل است:

الف) جمعیت شهرستان	حداقل (۲۵۰) هزار نفر
ب) جمعیت مرکز شهرستان	حداقل (۱۲۵) هزار نفر
ج) فاصله شهرستان از مرکز استان	(۱۲۵) کیلومتر
د) سابقه فرمانداری	حداقل ۵۰ سال
هـ) مساحت	(۱۰ هزار کیلومتر مربع).

جمعیت شهرستان، جمعیت مرکز شهرستان، فاصله از مرکز استان، وسعت شهرستان و سابقه داشتن فرمانداری، به عنوان شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه، همه شاخص‌های کمی هستند. در حالی که، ایجاد واحدهای با وضعیت خاص و واگذاری یا تفویض اختیارات به آنها، علاوه بر شاخص جمعیت، باید وابسته به شاخص‌های کیفی مانند ظرفیت و پتانسیل‌های اقتصادی (سطح درآمد، تولید ناخالص و ...)، توان مدیریتی، حجم کار موجود در واحد مذکور از نظر اداری و ... باشد. بررسی فهرست فرمانداری‌های ویژه کشور نشان می‌دهد که فرمانداری‌های مذکور نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند.

شایان ذکر است یکی از علل عمده تغییرات پی‌درپی به وجود آمده در تقسیمات کشوری ایران، این است که شاخص آستانه جمعیت و نیز وسعت و تراکم، ملاک عمده تعیین‌کننده ارتقای واحدهای تقسیماتی است. از پنج شاخص ایجاد فرمانداری‌های ویژه، دو شاخص مرتبط با آستانه جمعیت و یک شاخص مرتبط با وسعت است. وجود این شاخص‌ها به عنوان شرط تشکیل فرمانداری‌های ویژه و به خصوص این نکته که طبق تبصره نخست بند اول مصوبه ایجاد فرمانداری‌های ویژه، اگر یک فرمانداری چهار شاخص از پنج شاخص ذکر شده را داشته باشد، با تصویب هیئت وزیران می‌تواند تبدیل به فرمانداری ویژه شود، می‌تواند طی سال‌های آینده به همان وضعیتی منجر شود که امروزه بر بحث ارتقای سطوح تقسیماتی حاکم است. به عبارت دیگر، همان گونه که امروزه بسیاری از سطوح تقسیماتی (دهستان، بخش و شهرستان) - در حالی که اغلب پتانسیل‌های کیفی لازم را ندارند - با اتکا به عامل جمعیت و وسعت به دنبال ارتقا به سطح بالاتر هستند، این احتمال وجود دارد که فرمانداری‌های کشور نیز طی سال‌های آینده از طریق راهکارهایی مانند الحاق نواحی اطراف و رسیدن به شاخص آستانه جمعیت و مساحت لازم، و ... به طور روزافزونی خواستار تبدیل به فرمانداری ویژه، جهت برخورداری از وظایف و اختیارات جدید و غیره شوند که نتیجه آن بی‌ثباتی بیشتر در مرزهای تقسیمات کشوری است. این نگرانی از آن جهت تقویت می‌شود که در حال حاضر نیز اغلب فرمانداری‌های ویژه واجد معیارها و ویژگی‌های تعیین شده در مصوبات فوق نیستند؛ و در واقع به دلیل برخی ملاحظات توسط دولت به فرمانداری ویژه ارتقا یافته‌اند.

۵. تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه باعث ایجاد نوعی شکاف میان فرمانداری‌های مذکور و فرمانداری‌های معمولی کشور خواهد شد و مردم ساکن در فرمانداری‌های معمولی کشور خود را قربانی



بی‌عدالتی خواهند دید. از آنجاکه همه فرمانداری‌های کشور از پیامدهای منفی نداشتن اختیارات اداری-مالی رنج می‌برند و با توجه به بند «۹» اصل سوم قانون اساسی که بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» تأکید دارد؛ و نیز به‌منظور اجتناب از تبعیضاتی چون تشدید تلاش‌های فرمانداری‌های معمولی کشور برای تبدیل شدن به فرمانداری ویژه، شایسته است رویکردی اتخاذ شود که همه فرمانداری‌ها در کل کشور، به نسبت پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های خود از مزایای تفویض اختیارات بهره‌مند شوند.

با توجه به این واقعیت که فرمانداری‌های کشور نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند، شایسته است براساس یک سیستم درجه‌بندی جامع مبتنی بر شاخص‌های طبیعی و زیستی (منابع آب پایدار و ...)، شاخص‌های جمعیتی، شاخص‌های زیربنایی - اقتصادی (نوع معیشت، سطح درآمد، تولید ناخالص داخلی، توانایی اتکا به خود و ...)، شاخص‌های سیاسی - اداری (حجم کار، بار مدیریتی، توان اداره و ...)، و ... فرمانداری‌های کشور درجه‌بندی و اختیاراتی برای درجات مختلف فرمانداری‌ها تعریف شده و به‌صورت تدریجی به آنها تفویض شود. با توجه به وجوه افتراق فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فرمانداری‌های ویژه، تجویز رویکردی مشترک برای همه فرمانداری‌های ویژه و تفویض اختیارات یکسان به آنها نیز فاقد توجیه کارشناسی است، زیرا همه فرمانداری‌های ویژه نیازهای یکسان، و توان و ظرفیت پاسخگویی به یک نوع واحد افزایش وظایف و اختیارات را ندارند.

۲. بررسی مواد طرح

مواد طرح، ناظر بر تفویض اختیار برخی کمیسیون‌ها، شوراهای کارگروه‌ها و کمیته‌های استانی به فرمانداری‌های ویژه؛ ارتقای جایگاه فرمانداری‌های ویژه، ارتقای ساختار اداری و نیز استقلال بودجه فرمانداری‌های مذکور است. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. ارتقای جایگاه؛ ارتقای ساختار اداری؛ و تشکیل شوراهای کارگروه‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌های متناظر استانی در فرمانداری‌های ویژه (چنانچه دارای بار مالی باشد) مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. طبق ماده (۱) مصوبه شماره ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۹ دولت، وزارت کشور مکلف بوده است «بدون ایجاد هرگونه بار مالی» نسبت به دایر کردن فرمانداری‌های مذکور اقدام کند.

۲. ماده (۱) طرح به وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه اختصاص دارد. طبق این ماده «در راستای حذف بوروکراسی و تسریع در امور اداری کارگروه‌ها، کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و شوراهای زیر در

فرمانداری‌های ویژه تشکیل و به‌صورت مستقل از استان تصمیم‌گیری نمایند، وظایف و اختیارات آنها همانند رده‌های متناظر در استان بوده و قابل اجرا می‌باشد». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- در تدوین ماده (۱) اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. برای مثال در صدر ماده (۱) وجود عبارت «در راستای حذف بوروکراسی و تسریع در امور اداری» که شأن توجیهی دارد و در مقدمه توجیهی طرح به آن پرداخته شده است ضرورتی ندارد. همچنین عدم درج نام کامل و مستندات قانونی موارد مندرج در ردیف‌های ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۲، ۱۳ و ۱۴ ذیل ماده (۱)، مغایر جزء «۴» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری است. ضروری است ضمن ذکر صحیح و کامل عناوین مذکور، قوانین مربوطه به ردیف‌های مذکور نیز به‌صورت کامل درج شوند.

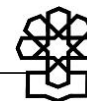
- یکی از ملاحظات آنکه باید در تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد، واگذاری گام به گام و پلکانی اختیاراتی است که احتمال دارد به تعارض منافع ملی و محلی منجر شود. چراکه در بسیاری از مناطق کشور به سبب وجود پیوندهای عمیق فرهنگی - اجتماعی، امکان بروز انحراف‌ها و تخلفات به‌خصوص در مباحثی که با تخصیص زمین و کاربری اراضی سروکار دارد به‌شدت محسوس است. از این‌رو گذشته از امکان‌پذیر بودن تشکیل کمیسیون‌ها، کارگروه‌ها، کمیته‌ها و شوراهای مذکور در طرح در سطح شهرستان (جدول ۱)، پیشنهاد می‌شود، مقوله‌هایی همچون تغییرات طرح‌های توسعه‌ای، با در نظر گرفتن آسیب‌ها و تبعات احتمالی اجرایی شود و متناظر با آن سازوکارهای پایش و نظارت مستحکم توسط مرکز استان و دولت مرکزی برای پیشگیری از تخلفات احتمالی تعیین شود.



جدول ۱. وظایف و اختیارات تفویضی به فرمانداری‌های ویژه طبق طرح حاضر

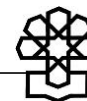
ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۱	شورای توسعه و برنامه‌ریزی	۱. «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» صحیح است. ۲. چنانچه منظور از این بند «تعمیم همه وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به کمیته برنامه‌ریزی و توسعه شهرستان در شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه» باشد، براساس ماده (۱۴) آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۵ توسط هیئت وزیران تصویب شده، این شورا می‌تواند تنها وظایف و اختیاراتی که در بند «ج» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قید شده را به کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، محول کند و بسیاری از امور با توجه به سلسله‌مراتب موجود در نظام فنی و اجرایی کشور قابلیت طرح در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را ندارند. همچنین دادن اختیارات مالی و بودجه‌ای بیشتر به فرمانداری‌های ویژه به معنای کاهش اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است که به اصلاحات قانونی (ماده (۴۴) قانون الحاق ۲ و ماده (۳۱) احکام دائمی) نیاز دارد. ۳. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نهادی است که از سال ۱۳۸۲ در نظام توسعه و برنامه‌ریزی کشور نقش یافته و به‌رغم کاستی‌های قابل تأمل در ساختار و عملکرد آن، نزدیک به دو دهه از عمر آن می‌گذرد. در مطالعات انجام شده درباره این شورا پیشنهاد اصلی بهبود نیروی انسانی، امکانات و افزایش اختیارات بودجه‌ای و اثربخشی بیشتر تصمیم‌های آن در توسعه استان بوده است، حال آنکه کاهش اختیارات در طرح حاضر موجب کم‌اثر شدن نهاد مذکور خواهد شد. به‌علاوه براساس تجربه تاریخی کشور، کاهش اختیارات یک نهاد و محول کردن به نهادهای دیگر بدون پشتوانه کارشناسی مکفی، نه تنها باعث بهبود عملکرد و بروز دستاوردهای بایسته توسعه‌ای نشده بلکه اغلب هزینه‌های سنگینی را به کشور تحمیل کرده است.
۲	شورای فنی	۱. «شورای فنی استان» صحیح است. ۲. طبق بند (۱) ماده واحده لایحه قانونی واگذاری اختیارات فنی به استان‌ها (مصوبه شورای انقلاب مورخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷)، شورای فنی استان در مرکز استان و زیر نظر استاندار تشکیل می‌شود. با این حال، نظر به اینکه شورای فنی استان، افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌ها و پیگیری و ارزیابی آنها مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و زیست‌محیطی را سرلوحه کار خود دارد و ازسوی دیگر دامنه تصمیم‌گیری این شورا اغلب طرح‌ها و پروژه‌هایی است که اجرای آنها از طرف دستگاه‌های ملی به دستگاه‌های اجرایی استان تفویض شده، لذا در صورت اصلاح قانون موجود، تفویض اختیار به فرمانداری‌های ویژه در این زمینه مثر ثمر خواهد بود و با توجه به اینکه این جلسات تنها یکبار در ماه برگزار می‌شود و در پاره‌ای از موارد به دلیل مشغله استاندار و معاون عمرانی وی و عدم حضور دوسوم اعضا جلسات آن منعقد نمی‌شود، در صورت تشکیل کمیته‌های چهارگانه پیمان، نظارت، آموزش و کنترل کیفیت مصالح ساختمانی در سطح شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه، بررسی اشکال‌ها و موانع اجرایی طرح‌ها می‌تواند در مدت زمان کمتر اجرایی شود که این امر فراهم آوردن موجبات حداکثری استفاده از امکانات اجرایی موجود را ممکن می‌سازد. البته برخی از اعضای حاضر در این شورا در سطح شهرستان فاقد تشکیلات هستند که این امر خود می‌تواند به نظارت استانی بر این شورا کمک نماید.

ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۳	شورای واگذاری معادن	۱. «شورای معادن» صحیح است. ۲. با توجه به اینکه شورای معادن استانی، شعبه شورای عالی معادن در استان‌ها محسوب می‌شود و بناست تا با تفویض برخی اختیارات از سوی شورای عالی معادن و تحت نظارت این شورا، امور معادن استان‌ها را تسریع بخشد و بر فعالیت معادن استان نظارت کند، لذا ترکیب این شورا که در جزء «۱» بند «الف» ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه آمده است از حالت تخصصی خارج شده و بیشتر حاکمیت مدیریت سیاسی و اداری را بر امور معادن استان‌ها ایجاد کرده است. همچنین به دلیل اینکه استاندار رئیس این شورا بوده و ریاست وی غیرقابل تفویض است، به دلیل مشغله استانداران، جلسات شورای معادن استانی به صورت منظم تشکیل نمی‌شود. حضور کم‌رنگ و بدون حق رأی نمایندگان بخش خصوصی و تشکلهای غیردولتی معدنی نیز از دیگر ایرادهای این قانون است که موجب می‌شود تصمیم‌های این شورا بدون حضور فعالان حوزه معادن استان اتخاذ شود. بنابراین با توجه به موارد ذکر شده، تفویض اختیارات شوراهای معادن استانی به فرمانداری‌ها، ضمن اینکه نیازمند اصلاح ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه است، همان ایرادها و نواقص ذکر شده برای شوراهای معادن استانی را خواهد داشت و سیاستگذاری و مدیریت معادن آن بخش از حالت تخصصی خارج شده و موجب ایجاد چالش‌های متعدد خواهد شد. از این رو تشکیل شوراهای مذکور در فرمانداری‌های ویژه و تصمیم‌گیری مستقل از استان توصیه نمی‌شود.
۴	کمیسیون ماده (۵)	۱. کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ صحیح است. ۲. نظر به اینکه براساس تبصره «۲» قانون اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۳، دبیرخانه کمیسیون ماده (۵) در اداره کل راه و شهرسازی استان قرار دارد و از سوی دیگر طرح مباحث در کمیسیون ماده (۵)، مستلزم بررسی کمیته فنی است که در مرکز استان منعقد می‌گردد، تشکیل جلسات کمیسیون ماده (۵) در شهرستان‌ها و واگذاری اختیارات آن به فرمانداری‌ها نمی‌تواند گشایشی در این امر ایجاد کند. شایان ذکر است ادارات و مدیریت‌های راه و شهرسازی شهرستان‌ها فاقد ساختار تشکیلاتی و از همه مهم‌تر بدنه کارشناسی و نیروی انسانی متخصص در این امر هستند و در عمل تفویض اختیار در این زمینه چندان مثر ثمر نخواهد بود. از سوی دیگر عملکرد ضعیف کمیسیون‌های ماده (۵) استانی و تضاد منافع محلی، با خرد شدن در سطح شهرستان‌های منتخب تشدید می‌شود و روند تغییر کاربری و افزایش تراکم، بحرانی‌تر خواهد شد. از این رو تشکیل جلسات کمیسیون ماده (۵) در فرمانداری‌های ویژه و تصمیم‌گیری مستقل از استان توصیه نمی‌شود.
۵	کمیسیون ماده (۱) تبصره «۱»	۱. «کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» اصلاحی ۱۳۸۵/۰۸/۱ صحیح است. ۲. بیشترین تقاضاهای مطروحه در کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) مربوط به احداث اتاق در باغ و ویلا و مسکن دوم برای افراد متمول بوده که نه تنها نقش و تأثیری در تولید ندارند؛ بلکه مانع اساسی تولید محسوب می‌شوند؛ به گونه‌ای که رشد قارچ‌گونه آنها انگیزه کشاورزان واقعی برای استمرار امر کشاورزی را خدشه‌دار می‌سازد. از سوی دیگر تعداد بسیار زیاد این تقاضاها در کنار سایر تقاضاهای مربوط به سایر فرایندها در یک کمیسیون واحد به ریاست استاندار عملی نبوده و امکان رسیدگی به همه آنها وجود



ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
		نخواهد داشت و در نتیجه حجم بالای پرونده‌های مطروحه نه تنها موجب تسهیل و تسریع تصمیم‌گیری نشده، بلکه آنها را با تأخیر مواجه و تصمیم‌های شتاب‌زده و بدون بررسی کارشناسی و دقت کافی که از حجم بالای این امور ناشی خواهد شد می‌تواند تبعات نامطلوبی برای کشور به دنبال داشته باشد. از این رو تشکیل جلسات کمیسیون مذکور در شهرستان‌ها و تصمیم‌گیری مستقل از استان توصیه نمی‌شود.
۶	کمیسیون تبصره «۲» ذیل بند «۳» ماده (۹۰) قانون شهرداری‌ها	۱. کمیسیون تبصره «۲» ذیل بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۱ صحیح است. ۲. با توجه به تعداد کمتر پرونده‌های ساخت‌وسازهای غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها نسبت به پرونده‌های تغییر کاربری و از آنجاکه در برخی از شهرستان‌ها نیز کمیسیون مزبور به منظور جلوگیری از عملیات عمرانی و نحوه رسیدگی به تخلفات که در حال تشکیل است و نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه اقدام می‌نماید، در صورت نظارت دقیق استانی و ملی، این وظایف می‌تواند در شهرستان‌های منتخب انجام شود.
۷	کمیسیون ماده (۲) و (۲۱)	۱. کمیسیون‌های موضوع مواد (۲) و (۲۱) دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی موضوع ابلاغیه شماره ۰۲۰/۲۶۲۶ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۰۳ وزارت جهاد کشاورزی صحیح است. ۲. از آنجاکه هرساله و در همین ساختار فعلی برای ده‌ها هزار فقره پرونده، مجوز تغییر کاربری صادر می‌شود، از این رو در صورت وجود عزم و اراده و با توان‌افزایی طرح‌هایی که قبلاً برای آنها مجوز صادر شده، ظرفیت لازم برای تأمین نیازهای صنعتی، خدماتی و ... از طریق آنها وجود دارد و در صورت فعال‌سازی و نظارت صحیح مستمر می‌تواند بیش از نیاز کشور تولید داشته باشند. بنابراین می‌توان گفت نیازی به تفویض اختیار در این زمینه نیست. شایان ذکر است بخشی از این طرح‌ها در عمل به انحراف رفته و به طرح‌های غیرتولیدی و غیرمولد تبدیل شده و زمین‌های کشاورزی به بهانه‌های مختلف از حیز انتفاع خارج و تولید آنها کاهش پیدا کرده و ادامه این روند قطعاً چندان منطقی نخواهد بود.
۸	کمیته تخصیص اعتبارات	۱. «کمیته تخصیص اعتبارات استان» صحیح است. ۲. طبق ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه، نظام درآمد-هزینه استان، به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها سازماندهی می‌شود. طبق بند «د» ذیل ماده (۱۷۹)، به منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت معاون برنامه‌ریزی استان و رئیس امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود. همچنین طبق جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه دولت موظف شده است، درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دو سال اول اجرای قانون برنامه در چارچوب نظام درآمد-هزینه استانی به صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان (برمبنای وجوه واریزی به خزانه‌داری کل کشور) در بودجه سنواتی اعمال کند. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه سنواتی، در مقاطع سه‌ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌شود.

ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۹	کمیته فنی محیط زیست	فلسفه ایجاد سازمان مستقل حفاظت از محیط زیست، زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور، شأن نظارت عالی‌ای است که سازمان مزبور می‌بایست نسبت به کلیه واحدها اعم از دولتی و خصوصی داشته باشد. چنین شأنی بدون تردید ارتباطی مستقیم با جایگاه این سازمان در تشکیلاتی دولتی خواهد داشت به نحوی که این جایگاه از یک سو مستلزم استقلال و از سوی دیگر نیازمند فرادستگاهی بودن آن است، لذا به نظر می‌رسد با تفویض اختیارات استانی به کمیته محیط زیست فرمانداری‌های ویژه، به طور کل وظایف و مأموریت‌های زیست‌محیطی مغفول خواهد ماند. چراکه به دلیل عدم دیدگاه تخصصی این امر منجر به تضعیف مأموریت حفاظتی در خارج از سازمان محیط زیست می‌شود. در این زمینه همچنین باید توجه داشت که ایجاد تشکیلات جدید به تنهایی نمی‌تواند پاسخگوی مقاصد اصلی از این تغییرات تشکیلاتی و دستگاهی باشد.
۱۰	کمیته فنی بنیاد مسکن	از آنجاکه رسالت طرح‌های هادی تجدید حیات، توسعه و عمران و هدایت کالبدی روستاهاست و بایستی اجرای این طرح به فراهم شدن زمینه بهبود مسکن روستاییان و ارائه بهتر خدمات عمومی و ارتقای وضعیت محیط زیست روستا منجر شود، با توجه به اینکه در کمیته فنی طرح‌های هادی مسائلی از جمله الحاق اراضی به محدوده روستایی، تغییر کاربری و یا تغییر معابر روستایی که در ماهیت طرح‌ها اثرگذار است مطرح، و در این خصوص تصمیم‌های مقتضی اخذ می‌شود، شایسته است با توجه به فقدان بدنه کارشناسی و تخصصی مطلوب در نهادهای عضو این کمیته (از جمله بنیاد مسکن شهرستان) و همچنین به منظور جلوگیری از بروز انحراف و صدور مجوزهای غیرقانونی که ممکن است در برخی از شهرستان‌ها به دلیل وجود پیوندهای فرهنگی - اجتماعی رخ دهد، همچنان این جلسات در سطح استان برگزار شود.
۱۱	کمیسیون تبصره «۴» ماده (۱) قانون حفظ اراضی زراعی	۱. «کمیسیون تبصره «۴» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» صحیح است. ۲. هریک از تصمیم‌های حوزه زمین از قبیل تغییر کاربری، واگذاری اراضی، احصای ضوابط طرح‌های فرادستی و ... نیازمند طی فرایند کارشناسی و تخصصی مرتبط با نوع زمین، طرح مورد نظر، نوع مالکیت و ... است. به عنوان مثال در فرایند حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، نوع و کیفیت زمین طی فرایندی که تشخیص نوع زمین نامیده می‌شود سنجیده شده و همه تصمیم‌های بعدی از جمله تشخیص ضرورت تغییر کاربری، براساس نوع زمین و اهمیت حفظ یا امکان تغییر کاربری آن، توسط کمیسیونی که اعضای آن دارای تخصص‌های مرتبط بوده اتخاذ می‌شود که قطعاً در صورت محول شدن به کارگروه دارای ماهیت عمومی که تکلیف، تخصص و انگیزه لازم برای حفاظت از اراضی کشاورزی را ندارد، موجب اتخاذ تصمیم‌های نادرست و افزایش تغییر کاربری‌های غیراصولی و غیرکارشناسی خواهد شد که مغایر سیاست‌های کلی بخش کشاورزی است.
۱۲	کارگروه توسعه صادرات	۱. اصل موضوع مطرح شده درخصوص ضرورت تسهیل امور اداری و کاهش مقررات و سرعت در تصمیم‌گیری، ممکن است به رونق صادرات کمک کند. اما سیاستگذاری در امر تجارت نیازمند مدیریت واحد است. ضمن اینکه در متن طرح مشخص نیست که حیطه اختیارات و شرح وظایف این کارگروه چیست و در صورت تضاد و تناقض میان تصمیم‌های اتخاذ شده توسط کارگروه در سطح هر شهرستان، چگونه در سطح استان و در سطح کشور مرتفع خواهد شد. ۲. برای ایجاد یا تغییر ساختارهای اداری موجود در حوزه اقتصادی باید دلایل توجیهی و کارآمدی لازم به خوبی تبیین شود. به طور مثال مبنای قانونی تشکیل شورای عالی



ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
		گفتگوی دولت و بخش خصوصی را مواد ۵، ۶، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۲۲، ۲۴ و ۲۷ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب سال ۱۳۹۰ رقم زده و دبیرخانه آن نیز تابع دستورالعمل تشکیل و نحوه اداره جلسات شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی است. ۳. در حال حاضر مطابق با ماده (۱۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب سال ۱۳۹۰ در همه مراکز سی و یک استان کشور، شوراهای گفتگوی استانی تشکیل شده که انتقال آنها به سطح فرماندار ممکن است علاوه بر ایجاد برخی مشکلات ساختاری به تناقض در اتخاذ تصمیمها در سطح استان منجر شود. بررسیها حاکی از آن است که تصمیمهای شوراهای گفتگوی استانی از ضمانت اجرایی کافی برخوردار نیست. بنابراین پیشنهاد می شود جهت تسریع فرایند صادرات، سازوکاری اتخاذ شود که براساس آن تصمیمهای شوراهای فوق ضمانت اجرایی لازم را داشته باشد. همچنین به نظر می رسد این امر مقدم بر تشکیل کارگروهی ذیل فرمانداری هاست که تخصص و جامع نگری لازم در امر توسعه صادرات را ندارند.
۱۳	شورای حل اختلاف تجدیدنظر	از آنجاکه مشخص نیست منظور از شورای حل اختلاف تجدیدنظر، هیئت های حل اختلاف مقرر در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است یا شورای حل اختلاف تحت نظارت قوه قضائیه، این بند دچار ابهام است. شایان ذکر است که شورای حل اختلاف نهادی شبه قضایی است که به منظور حل اختلافات و صلح و سازش بین اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی، تحت نظارت قوه قضائیه عمل می کند. از آنجاکه مقررات مربوط به صلاحیت های شوراهای مذکور تابع مقررات آیین دادرسی کیفری و مدنی است، تغییر حیطه صلاحیت های شوراهای حل اختلاف نیز باید از طریق اصلاح مقررات مذکور صورت گیرد. همچنین چنانچه منظور پیشنهاددهندگان محترم طرح، هیئت های حل اختلاف مقرر در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است، تفویض اختیارات هیئت های حل اختلاف استانی قابل تفویض به سطح شهرستان نیست.
۱۴	کارگروه امور زیربنایی	۱. «کارگروه تخصصی امور زیربنایی»، موضوع ماده (۱۲) آیین نامه شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه های تخصصی، صحیح است. ۲. کارگروه تخصصی امور زیربنایی می تواند گزینه خوبی برای استقرار در فرمانداری های ویژه باشد چون سطح آن نیز نسبت به شورای برنامه ریزی و توسعه استان، پایین تر تلقی می شود. تشکیل جلسات کارگروه تخصصی زیربنایی، توسعه روستایی، شهری و آمایش سرزمین در خصوص موضوعات مختلف در چارچوب وظایف این کارگروه، در وهله نخست مستلزم بررسی ضابطه ای در کمیسیون های تخصصی اداره کل راه و شهرسازی استان است از این رو پیشنهاد می شود به منظور محول کردن این اختیار، در سطح ادارات و مدیریت های راه و شهرسازی شهرستان های دارای فرمانداری ویژه نیز کمیسیون های تخصصی تشکیل شود. همچنین در شهرستان های مزبور سازمان برنامه و بودجه فاقد تشکیلات است و تنها دارای نماینده است که حسب مورد در جلسات کمیته برنامه ریزی شهرستان حضور می یابد و در بسیاری از موارد نماینده تعیین شده در چند شهرستان به طور مشترک دارای مسئولیت است. بنابراین تحقق این امر مستلزم ایجاد تغییرات در تشکیلات سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان است.
۱۵	صدور احکام کارگزینی تحت امر	از آنجاکه ماده (۱) به تفویض اختیارات کمیته ها، شوراها، کارگروه ها و کمیسیون های استانی به فرمانداری های ویژه اختصاص دارد. وجود این بند با موضوع صدور احکام کارگزینی تحت امر، ذیل ماده (۱) توجیهی ندارد.

ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۱۶	درج آگهی مناقصه در معاملات عالی در روزنامه‌های سراسری	ضمن اینکه معاملات عالی در این بند ابهام دارد و ضروری است مصادیق این معاملات به صورت شفاف تعیین شود؛ با توجه به اینکه ماده (۱) به تفویض اختیارات کمیته‌ها، شوراها، کارگروه‌ها و کمیسیون‌های استانی به فرمانداری‌های ویژه اختصاص دارد، وجود این بند با موضوع درج آگهی مناقصه ذیل ماده (۱) توجیهی ندارد.

۳. ماده (۲) به ارتقای جایگاه فرمانداری‌های ویژه اختصاص دارد. طبق ردیف ۱ ذیل ماده (۲) «به منظور بهره‌مندی فرماندار شهرستان‌های ویژه از گسترش بیشتری از تفویض اختیارات قانونی از سوی استانداران، فرماندار شهرستان‌های ویژه از معاون استاندار به قائم مقام استاندار در حوزه استحفاظی شهرستان ارتقا یابد». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- در نگارش ردیف «۱» ذیل ماده (۲)، اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. ذکر عبارت «به منظور بهره‌مندی فرماندار شهرستان‌های ویژه از گسترش بیشتری از تفویض اختیارات قانونی از سوی استانداران» که شأن توجیهی دارد، در متن این ماده ضرورتی ندارد.

- مشخص نیست صرف تصویب این طرح و ارتقای فرمانداران ویژه به جایگاه «قائم مقام استاندار در حوزه استحفاظی شهرستان» منجر به تغییر در محدوده وظایف و اختیارات فرماندار ویژه می‌شود یا آنکه استاندار باید این تفویض اختیار را انجام دهد؟

- ردیف «۲» ذیل ماده (۲) «عضویت فرماندار شهرستان‌های ویژه در شورای برنامه‌ریزی استان و داشتن حق رأی در این شورا» را به عنوان راهکار دیگر برای ارتقای جایگاه فرمانداری‌های ویژه تعیین کرده است. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- در نگارش ردیف «۲» ذیل ماده (۲) اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. ضروری است عبارت «شورای برنامه‌ریزی استان» به عبارت «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موضوع ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» اصلاح شود.

- طبق بند «الف» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، فرمانداران حسب مورد، از اعضای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان محسوب می‌شوند. از این رو به موجب ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۱۸۱) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب طرح حاضر، نیازمند دوسوم آرای نمایندگان است.

شایان ذکر است که بررسی ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه آنها، حاکی از این است که این نهاد از ساختار مطلوب و مناسبی برخوردار نیست و علاوه بر آن اعتبارات و بودجه مکفی نیز در اختیار ندارد. بررسی اعتبارات استانی طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۴ نشان می‌دهد که اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها (مجموع ۳۱ استان) کمتر از ۱۰ درصد



کل اعتبارات است و درمجموع شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نتوانسته به‌طور شایسته در فرایند توسعه استان‌ها اثرگذار باشد.^۱ از این‌رو در صورتی که تمایل سیاستگذار به اصلاح فرایند توسعه در استان‌ها و بهبود وضعیت آنها باشد، در وهله نخست ضروری است تلاش بایسته‌ای در مسیر اصلاح نهادهای توسعه‌ای موجود را در دستور کار قرار داده و در راستای تقویت و بهبود اثربخشی آن گام بردارند. متأسفانه این امر در کشور ما اغلب در اولویت نخست سیاستگذاران و برنامه‌ریزان قرار نگرفته و تمایل بیشتر به ایجاد ساختارهای جدید است.

۴. ماده (۳) به ارتقای چارت و ساختار اداری فرمانداری ویژه اختصاص دارد. طبق این ماده «متناسب با وظایف و اختیارات چارت فرمانداری‌های ویژه توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور بازنگری و ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون ابلاغ گردد». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- در نگارش متن ماده (۳) اصول تدوین متون قانونی رعایت نشده است. استفاده از کلمه «چارت» خلاف اصل پانزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. همچنین عبارت «چارت فرمانداری‌های ویژه» دچار ابهام است. پیشنهاد می‌شود متن این ماده بدین شکل اصلاح شود: سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف است نمودار سازمانی فرمانداری‌های ویژه را متناسب با وظایف و اختیارات آنها بازنگری و ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ کند.

- شایان ذکر است که پس از آنکه مصوبه ایجاد فرمانداری‌های ویژه ابلاغ شد مشخص شد که ساختار فعلی فرمانداری‌ها امکان برآورده ساختن انتظارات را ندارد و از این‌رو صرفاً به تغییر عنوان معاون استاندار برای فرمانداران شهرستان‌های ویژه اکتفا شد. در نهایت با بازنگری تشکیلات فرمانداری‌ها توسط وزارت کشور، تشکیلات فرمانداری‌های ویژه در قالب سه پست معاونت، سه پست رئیس اداره و تقویت بدنه کارشناسی تهیه و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور جهت اجرا به استانداری‌های مربوطه ابلاغ شد. با این حال، بررسی‌های صورت گرفته حاکی از این است که ساختار سازمانی فرمانداری‌های ویژه در شرایط کنونی که اختیاراتی به آنها تفویض نشده نیز ضعیف است.

نکته مهم اینکه تفویض اختیارات به سطوح زیرین هرچند می‌تواند فوایدی از جمله بالا رفتن سرعت عمل تصمیم‌گیری را به دنبال داشته باشد؛ لکن در صورت نبود ظرفیت نهادی، توان نیروی انسانی و قوت مدیریتی کافی، مسائل جدید و پیچیده‌تری را به وجود خواهد آورد. با این حال چالش مهمی که تقویت ساختار فرمانداری‌های ویژه دربردارد، افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت (از نظر نیروی انسانی، پست‌ها و ...) است که مغایر قوانین متعدد کشور و نیز اسناد بالادستی از جمله بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با موضوع «تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و

۱. زهرا ذاکری، مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۴۷۷، ۱۳۹۴.

غیرضرور و هزینه‌های زائد»، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری»، و به‌ویژه بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبتنی بر کاهش ۱۵ درصدی اندازه دولت است. لذا با عنایت به تصریح ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این بخش از مفاد طرح نیز نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه صحن علنی خواهد بود. از این رو به‌منظور اجتناب از بار مالی و افزایش اندازه دولت، شایسته است که همراه با تفویض وظایف و اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌های ویژه، نیروی انسانی و بدنه کارشناسی مورد نیاز فرمانداری‌های مذکور نیز از طریق کاهش نیروهای انسانی نهادهای سطح استان و انتقال آنها به فرمانداری‌های ویژه تأمین شود.

۵. ماده (۴) طرح به استقلال بودجه فرمانداری‌های ویژه اختصاص دارد. طبق این ماده «با توجه به سوابق موجود در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ درخصوص تعیین اهم اعتبارات تملک دارایی فرمانداری‌های ویژه لازم است دولت در بودجه سنواتی خود سهم اعتبارات جاری و تملک دارایی سرمایه‌ای فرمانداری‌های ویژه را مستقلاً در ذیل اعتبارات استان مربوطه تعیین کند. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- در نگارش ماده (۴) اصول تدوین متون قانونی رعایت نشده است. وجود عبارت «با توجه به سوابق موجود در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ درخصوص تعیین اهم اعتبارات تملک دارایی فرمانداری‌های ویژه لازم است» در متن ماده فوق ضرورتی ندارد.

- سیستم بودجه‌ریزی در ایران با رویکردی بالا به پایین انجام می‌شود که چالش‌های فراوانی را به‌ویژه برای سطوح زیرین تقسیمات کشوری به‌دنبال دارد. با توجه به تمرکز حاکم بر تقسیمات کشوری، همان‌طور که فرامین و دستورات از سطوح بالا صادر می‌شود، اعتبارات نیز در سطوح بالاتر تقسیم می‌شود. با وجود گذشت نزدیک به نیم قرن از شکل‌گیری اندیشه تمرکززدایی و واگذاری امور برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی به مناطق (استان‌ها)، هرچند کوشش‌های زیادی جهت اصلاح و بهبود ساختار بودجه‌ای کشور، چگونگی اجرا، کنترل و نظارت مؤثر بر آن صورت گرفته است اما تاکنون نتیجه مؤثری حاصل نشده است و می‌توان گفت با وجود تلاش‌های صورت گرفته برای تمرکززدایی مالی، سیستم بودجه‌ریزی در ایران همچنان متمرکز است. یکی از مشکلات بودجه استانی این است که به‌دلیل نظام بودجه‌ریزی متمرکز لزوماً ارتباطی میان درآمدها و اعتبارات استان‌ها وجود ندارد^۱ که به‌تبع برای شهرستان‌های تابعه نیز این‌گونه است. از دیگر پیامدهای سیستم بودجه‌ریزی موجود، انحراف تخصیص بودجه به سمت مرکز استان یا شهرستان‌های خاص، تأثیر علایق و سلاقی در تخصیص بودجه استانی به سطوح زیرین، نارضایتی همیشگی سطوح زیرین استان‌ها نسبت به میزان اعتبارات دریافتی به‌ویژه در میان شهرستان‌های با درآمد بالاست. استقلال بودجه فرمانداری‌های ویژه می‌تواند تاحدودی از این چالش‌ها

۱. ناصر یارمحمدیان، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۷۰. درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه بودجه (ویرایش اول). مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۷۳۶، ۱۳۹۶.



بکاهد. باین حال، این ماده می تواند با ایراد مغایرت با اصل پنجاه و دوم و یکصد و بیست و ششم قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مواجه شود. هرچند در خصوص بودجه هزینه ای سازوکار کنونی قابل تغییر نیست، اما این امکان وجود دارد که شورای برنامه ریزی و توسعه استان طبق یک مقرر قانونی موظف به تخصیص بودجه عمرانی به فرمانداری های ویژه بر حسب شاخص های مشخص (سطح درآمد، جمعیت، سطح توسعه و ...) شود، به گونه ای که شورای برنامه ریزی و توسعه استان تأثیری در تصویب طرح ها و بودجه مربوطه در فرمانداری های ویژه نداشته باشد.

۶. طبق ماده (۵) «فرمانداران شهرستان های ویژه در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت مسئولیت اجرایی سیاست های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و سایر نهادهایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می نماید، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شورای اسلامی شهر و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده دار خواهد بود». همچنین طبق تبصره «۱» ذیل این ماده «نیروهای انتظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت مناطق دارند تحت نظارت فرمانداران عمل خواهند کرد». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- قانون تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲، برخلاف قانون سلف خود (قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران - مصوب ۱۳۱۶)، فاقد احکام جزئی و دقیق در خصوص وظایف و اختیارات مدیران محلی است. از سوی دیگر در قلمرو واحدهای سیاسی کشور، علاوه بر دولت های محلی نهادهایی مانند نماینده ولی فقیه، شوراها و نیروهای نظامی و انتظامی نیز ایفای نقش می کنند که در برخی موارد حیطه وظایف و اختیارات آنها با هم تداخل پیدا می کند.

وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران براساس مصوبه شماره ۱۲/۶۰۲ مورخ ۱۳۷۷/۰۷/۳۰ شورای عالی اداری تعیین شده است. طبق ماده (۱) این مصوبه «استانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی و سایر دستگاه هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراها و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده دار خواهند بود». تبصره «۱» ذیل این ماده بیان می دارد: «نیروهای نظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت مناطق دارند، تحت نظارت استانداران عمل خواهند کرد». براساس ماده (۲۴) این مصوبه «کلیه وظایف و اختیاراتی که بر عهده استانداران محول گردیده است فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات (به استثنای اختیار مطرح در بند «۱۵» ماده (۲) این مصوبه) را در شهرستان محل مأموریت خود دارا هستند».

باین حال شمول مفاد تبصره ماده (۵) نسبت به نیروهای انتظامی مغایر بند «۴» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است که فرماندهی کل نیروهای مسلح را از جمله وظایف و اختیارات رهبری تعیین کرده

است. هرچند ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵) بیان می‌دارد: «رعایت محدوده کلیه واحدهای تقسیماتی برای تمامی واحدها و سازمان‌های اداری (اجرایی و قضایی) و نهادهای انقلاب اسلامی کشور لازم است». اما طبق تبصره «۱» همین ماده «نیروهای نظامی در ارتباط با دستورالعمل‌های شورای عالی دفاع و اجرای وظایف سازمانی خود در هر محدوده با اطلاع نماینده سیاسی دولت از این ماده مستثنی خواهد بود». ماده (۲) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹/۰۴/۲۶) نیز بیان می‌دارد «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مسلح در تابعیت فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور». همچنین بند «۱۶» سیاست‌های کلی قانونگذاری «بر رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری برای نیروهای مسلح» تأکید دارد. بنابراین قانونگذاری در خصوص نیروهای انتظامی و نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری نیازمند اذن ایشان است.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه در این گزارش بیان شد، کلیات طرح حاضر مورد تأیید است. از آنجاکه امر تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه نیازمند اصلاحات قانونی، بازطراحی برخی فرایندهای اداری و ارتقای شفافیت و پاسخگویی فرمانداری‌های مذکور به سطوح بالاتر دولت و ... است، پیشنهاد می‌شود در قالب یک کارگروه در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای و با همکاری وزارت کشور و سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط، مواد طرح مورد اصلاح قرار گیرد؛ و رویه‌ای اتخاذ شود که همه فرمانداری‌ها در کل کشور، به نسبت پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های خود از مزایای تفویض اختیارات قابل واگذاری (گذشته از موارد پیشنهاد شده در ماده (۱) طرح حاضر) بهره‌مند شوند. لذا توصیه می‌شود چهار گام کلیدی در اصلاح طرح حاضر مدنظر قرار گیرد:

نخست: بازنگری در شاخص‌های کنونی ایجاد فرمانداری‌های ویژه، به گونه‌ای که شاخص‌های کیفی و کمی متناسب با وزن و اهمیت آنها ملاک ایجاد فرمانداری ویژه باشد.

دوم: درجه‌بندی فرمانداری‌ها

سوم: تعیین لیستی از وظایف و اختیارات قابل تفویض

چهارم: تناظر ماتریسی درجه‌بندی فرمانداری‌ها و اختیارات قابل تفویض، به این ترتیب که سطح اول بیشترین سطح اختیارات و وظایف تفویضی را خواهد داشت.



منابع و مآخذ

۱. احمدی پور، زهرا، رهنما، محمد رحیم، رومینا، ابراهیم. نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران. فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، شماره ۲، ۱۳۹۰.
۲. جلالی، محمد. اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۰، ۱۳۹۱.
۳. ذاکری، زهرا. مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲) بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۴۷۷، ۱۳۹۴.
۴. یارمحمدیان، ناصر. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۷۰. درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه بودجه (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۷۲۶، ۱۳۹۶.
۵. میراحمدی، فاطمه‌سادات. تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه رجوع شود به گزارش الزامات و موانع تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه. دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۹۷۹، ۱۳۹۹.



شماره مسلسل: ۱۷۴۲۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه»

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

همکاران: محمدرضا عبدلی (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمد جواهری طهرانی (دفتر مطالعات حقوقی)، زهرا ذاکری، حسین هرورانی، سامان پناهی (دفتر مطالعات اقتصادی)، سیدمحمدحسین قریشی، ناصر یارمحمدیان (دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، سینا شیخی، محسن کرمانی (دفتر مطالعات اجتماعی)، آسیه ارحامی، صادق ستاری فرد، مهدی مرادی (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ).

ناظران علمی: حجت‌الاسلام جلیل محبی، محمدرضا شمس

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. فرمانداری‌های ویژه

۲. تمرکززدایی

۳. تفویض اختیارات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۵