

مرتضی گلیور

مطابق بند ۴ ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف شده است که «در سال اول اجرای قانون برنامه (تا پایان سال جاری) تمامی اختیارات ووظایف قابل واگذار دستگاه‌های اجرایی را به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها وشهرستان‌ها واگذار کند.» آنچه قانون برنامه ششم بر آن تأکید دارد، هدفی است که دولت یازدهم از مدت‌ها پیش آن را دنبال می‌کرده است، اما موانعی سبب شده که دستیابی به این هدف، تاکنون به آن اندازه که مدنظر سیاستگذاران اجرایی کشور بوده است، میسر نشود. از این رو انتظار می‌رفت که قانون برنامه ششم، با احصای مسئولیت‌های قابل واگذاری، به شفافیت و سرعت‌گیری بیشتر این مسیر کمک کند. اما این قانون هم دایره وظایفی که می‌تواند به استان‌ها واگذار شود، نهاد یاسازوکار تعیین وظایف قابل واگذاری و باحتی ضمانت اجرایی واگذاری‌ها، در صورت مقاومت دستگاه‌ها را مشخص نکرده است. این درحالی است که این تکلیف کلی به دولت، امر تازه‌ای نیست و دولت از میانه‌های سال گذشته آن را دنبال می‌کرده است.

«ایران» از روند تحقق یک الزام قانونی در برنامه ششم توسعه گزارش می‌دهد



عکس: مهر

گردهمایی استانداران و فرمانداران سراسر کشور با حضور رئیس‌جمهوری

تفویض اختیارات به استانداران، اجرای ناقص قانون

ایده تفویض اختیارات به استان‌ها در هفته‌های نخست سال گذشته و از سوی برخی استانداران برجسته شد. ۵ استاندار کشور در استان کرمان دور هم جمع شدند و در ارزیابی‌های خود، فقدان اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری و اتکای صرف به تهران به عنوان مرکز کشور را به عنوان یکی از موانع توسعه و رشد استان‌ها ارزیابی کردند. این ایده به دولت منتقل شد تا اینکه ۵ ماه بعد، ۲۰ مرداد ۱۳۹۵ در نشست مشترک هیأت دولت با استانداران، مقرر شد تا وزیران و رؤسای مؤسسات دولتی، آن دسته از وظایف و اختیارات خود که واگذاری آنها منع قانونی ندارد و موجب نقض سیاست‌های کلان ستادی نمی‌شود را به واحدهای استانی منظر خود تفویض کنند. اندکی پس از آن، عبدالرضا

رحمانی فضلی، وزیر کشور اعلام کرد که ۱۰۰ اختیار در سازمان‌های مختلف شناسایی شده است تا به سازمان‌های استانی تفویض شود. وی ۷ مردادماه امسال آمار جدیدی در این باره ارائه داد. وزیر کشور در نشست مشترک اعضای شورای ملی گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، استانداران و رؤسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن سراسر کشور، اعلام کرد که تاکنون ۸۶ اختیار به استان‌ها تفویض شده است. رحمانی فضلی در بیان ضرورت این واگذاری‌ها عنوان کرد که اگر مشکلات استان‌ها در استان‌ها حل شود، بسیار بهتر است تا اینکه در تهران مشکل ۳۱ استان بررسی شود. وی بابیان اینکه استان‌ها به لحاظ نظر کارشناسی ضعیف نیستند، اظهار کرد: رئیس‌جمهوری هم کاملاً موافق

واگذاری اختیارات به استان‌ها است. هر وقت هم که به ایشان نامه نوشتیم، دستورات لازم را صادر کردند. وزیر کشور در تشریح موانع موجود در سرعت‌بیشتر این واگذاری‌ها خاطر نشان کرد: برخی دستگاه‌ها برای واگذاری اختیارات مقاومت می‌کنند که ما این موضوع را پیگیری می‌کنیم و در برنامه ششم توسعه هم رد‌پای خوبی برای واگذاری اختیارات گذاشته شده است. باوجود تأکید وزیر کشور مبنی بر واگذاری اختیارات به استان‌ها و نیز وجود «تأکیدات قانونی برای واگذاری اختیارات در برنامه ششم» برخی از استانداران این اختیارات را ناکافی و جزئی می‌دانند. آنان معتقدند که باوجود این تفویض‌ها، همچنان طرح‌ها و تصمیم‌های مربوط به این اختیارات،

در صورتی نهایی تلقی خواهد شد که به تهران ارجاع داده شده و از سوی ستادهای وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها در استان‌ها تأیید و تصویب شود. هرچند این نقدهای استانداران آبان ماه سال گذشته به «ایران» گفته شد، اما مرور دوباره آنها نشان می‌دهد که این موانع همچنان بابرجاست. **هوشنگ بازوند**، استاندار لرستان گفته بود که بخشی از اختیارات تفویض شده مربوط به بانک‌هاست که اصلاً تفویضی اتفاق نیفتاده است، زیرا بانک‌های استانی برای تصمیم‌درباره استمهال تسهیلات یا بدهی، باید تأییدیه هیأت مدیره‌های بانک‌ها را که در تهران مستقر هستند اخذ کنند که این فرآیند، حداقل ۴ ماه طول می‌کشد. **محمدرضارزم‌حسینی**، استاندار کرمان

نیز با بیان اینکه اختیارات تفویض شده، کمک‌کننده است اما کافی نیست، افزود: تصمیم‌گیری نهایی همچنان منوط به تأیید تهران است و پس از تصویب در تهران، می‌توان مصوبه را نهایی فرض کرد. **جاسم جادری**، استاندار استان هرمزگان نیز بر این باور بود که هنوز وزارتخانه‌ها به مدیران محلی و استانی اعتماد ندارند یا بدنه کارشناسی استان‌ها را قبول ندارند. ضمن اینکه هنوز تفکر تمرکزگرایی در کشور حاکم است و تصمیم‌گیران هنوز به این باور نرسیده‌اند که بتوانند مسائل را به استان‌ها و مدیریت‌های محلی تفویض کنند تا آنان خودشان راه حل را بیابند. استانداران از مقاومت وزارتخانه‌ها و دستنهادهای اجرایی برای تفویض اختیارات می‌گویند و معتقدند هنوز

تصمیم‌گیری‌ها منوط به تأیید تهران است. ماده ۲۶ قانون برنامه ششم، هدف از تفویض اختیارات را «رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی» عنوان کرده است، اما هم نامشخص بودن اختیارات قابل واگذاری و هم منوط شدن تصویب نهایی به تأیید تهران، دستیابی این قانون به هدف‌های تعیین شده را در ابهام قرار می‌دهد. اما این مقاومت ناشی از چیست؟ به نظر می‌رسد ریشه مقاومت در تناسب مسئولیت و بزرگی همچون ایران پذیرفته نیست از هر وزارتخانه برابر قانون می‌بایست به مجلس شورای اسلامی پاسخگو باشند، در این صورت، وقتی قرار است وزیر پاسخگو باشد، چرا باید بخشی از اختیارات حوزه مسئولیت خود را به استانداران واگذار کند که نه به مجلس یا وزیر مربوطه، که تنها به وزارت کشور و دولت پاسخگو هستند. این مهم موضوعی است که **اسحاق جهانگیری** معاون اول رئیس‌جمهوری هم آن

واگذار کند، حداکثر اینکه به اداره کل واگذاری کند.» وی در پاسخ به اینکه «آیا ضرورت اصلاح قانون اساسی احساس می‌شود؟» اظهار کرد: «اصلاح قانون اساسی فرآیند خاص خود را دارد. اما اکنون باید روی این مسأله متمرکز شویم که آیا می‌توانیم روی این موضوع تفاهم کنیم که برخی از اختیارات وزرا به استانداران تفویض شود یا خیر. اساساً موضوع تمرکزگرایی موافقان ومخالفان جدی دارد. برخی معتقدند در کشور بزرگی همچون ایران پذیرفته نیست از تهران مثلاً برای سیستان و بلوچستان تصمیم‌گیری شود. برخی دیگر نیز مخالف این عقیده هستند و می‌گویند برای کشوری مانند ایران با این شرایط داخلی و بین‌المللی، تغییر شرایط مدیریتی می‌تواند مشکل‌زا باشد. اما در مجموع، هیچگاه به درستی بحث نشد که نقاط ضعف و قوت کجاست. اما در همین شرایط فعلی، سعی کردیم تا حدودی که با قانون اساسی مغایرت

را تأمل برانگیز می‌داند. وی در پاسخ به این سؤال «ایران» که «برخی از استانداران معتقدند که تمرکزگرایی موجود و اینکه باید منتظر بود تا همه تصمیم‌ها در تهران گرفته شود، حوزه عمل آنان را محدود کرده و اگر به حکومت‌های محلی اختیارات داده شود، حتی به منابع کشوری و ملی هم نیازمند نخواهند بود و خواهند توانست استان‌ها را با منابع خود استان مدیریت کنند» اظهار کرد: «یکی از ایراد‌های قانون اساسی در اداره کشور همین است و شما اشاره کردید. من با کلیت این موضوع موافقم که سیستم اداره کشور بسیار متمرکز است. به عنوان مثال، گفته می‌شود وزیر در مقابل مجلس پاسخگو و دستنهاد است. بر همین اساس، وزیر نمی‌تواند اختیارات خود را به استانداری

نداشته باشد، از وزرا بخواهیم که بخشی از اختیارات خود را به اداره‌های مربوطه در استان‌ها واگذار کنند.» به هر روی تفویض اختیارات به استانداران در برنامه ششم توسعه تصریح شده همچنانکه در برنامه‌های گذشته هم یادآوری شده بود و حالا تردیدهایی وجود دارد مبنی بر اینکه آیا احکام برنامه ششم در این مورد هم به سرنوشت احکام برنامه‌های گذشته دچار خواهد شد؟ در این میان عزم اعلام شده از سوی دولت اعتدال برای واگذاری اختیارات به استانداران شاید نوید بخش تحقق این خواسته باشد تا با کاستن از تمرکزگرایی صرف و میدان دادن به استان‌ارن که نمایندگان دولت در منطقه هستند، مزایای تعریف شده برای تفویض اختیارات اجرایی شود.

گفت‌وگو با محمد رضا پور ابراهیمی، رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس

اختیارات به استان‌ها تفویض می‌شود، نه استانداران

احسان بدایی

افزایش اختیارات استان‌ها؛ این پیشنهادی است که چهار سال پیش محمدرضا پور ابراهیمی، رئیس فعلی کمیسیون اقتصادی در دوران مجلس نهم مطرح کرد. حالا در آستانه آغاز به کار دولت دوازدهم برخی مقامات و حتی وزیر کشور هم از لزوم رفتن به این سمت سخن گفته‌اند، موضوعی که محمدرضا پور ابراهیمی در گفت‌وگو با «ایران» می‌گوید اجرای آن تقریباً آغاز شده اما تا سرانجامش هنوز راه زیادی باقی مانده است. راهی که او امیدوار است در دولت دوم حسن روحانی به مقصد برسد.

■ مسأله‌ای که باعث شده بحث افزایش اختیارات استان‌ها در حوزه تصمیم‌گیری به این شکل در کشور مطرح شود چیست؟ به عبارتی گره‌ای که قسمتی از تصمیم‌گیران را به فکر انداخته تا برای چنین اصلاحی اقدام کنند، کجاست؟ ویژگی ساختاری که بعد از انقلاب برای اداره امور اجرایی در کشور داریم که البته قسمتی از آن هم میراث دوران قبل از انقلاب است بر پایه برنامه‌ریزی متمرکز است. یعنی در واقع شاخصه اساسی و اصلی ساختار اداری ما همین برنامه‌ریزی متمرکز می‌باشد. این مدل برنامه‌ریزی البته چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن دچار نوساناتی می‌شود و در برخی دولت‌ها جایگاه سازمان برنامه تغییر می‌کند و برخی جاها نقش آن کم‌رنگ می‌شود و برخی جاها پررنگ اما فارغ از این کم رنگ و پر رنگ شدن جایگاه برنامه‌ریزی در کشور، رویکرد برنامه‌ریزی ما و بحث توسعه یک رویکرد متمرکز است؟

■ متمرکز به چه معنا؟ به این مفهوم که ما رویکرد آمایش سرزمینی به معنای اختیارات برای استان‌ها و مناطق خود نداریم. البته در قانون اساسی ما رویکرد فدرالی شدن و یا اینکه استان‌ها اختیارات مجزایی در بحث‌های هزینه و درآمد داشته باشند را به دلیل شرایط خاص کاملاً نگذاشته شده است و همین هم ادبیات متمرکز برنامه‌ریزی در کشور را تقویت کرده و این موضوع کاملاً مشهود و مشخص است. خروجی این رویکرد باعث شده که عملاً با شرایطی مواجه شویم که آن شرایط مطلوب وضعیت فعلی نظام و کشور ما نیست.



عکس: تغییر تصویر

ندارند. مدبری که در معین کردن بودجه و تعریف پروژه‌ها و راهبردها هیچ کاره است، چه پاسخگویی می‌تواند داشته باشد؟

■ برگردیم به سؤال اولی که پرسیدیم. چقدر این موضوع جدی است و تا چه اندازه الان در فاز اجرایی و یا تصمیم‌گیری برای آن ورود کرده‌ایم؟

ما در مجلس قبل این کار را شروع کردیم. نخستین اقدامی که صورت گرفت توسط خود بنده بود که ما نامه‌ای را به امضای ۱۷۰ نماینده در سال اول ریاست جمهوری آقای روحانی به ایشان نوشتیم و تقاضا کردیم که این موضوع را پیگیری کنند.

■ پیگیری رئیس‌جمهوری چقدر مؤثر و حیاتی است؟ آیا نیاز به مداخله مجلسی ندارد؟

به هر حال در این موضوع بخشی از اختیارات مربوط به رئیس‌جمهوری است و بخشی هم مربوط به وزرا است و نیاز به قانون ندارد. یک جاهایی هم هست که نیاز به قانونگذاری داریم که آنجا هم دولت باید لایحه بدهد یعنی باز هم به رئیس‌جمهوری و اعضای هیأت دولت برمی‌گردد.

■ مجلس تا الان چه کرده؟ در این حوزه کار شروع شد که بعدها در حوزه اصلاح قوانین و مقررات ورود کردیم که این موضوع بیشتر از همه جا

بحث اساسی ما تفویض اختیار به استان است نه استاندار. یعنی مثلاً اگر فلان پروژه قرار است در فلان استان اجرا شود و محیط زیست همان استان بتواند کار را پیگیری و بررسی کند و نیاز به رجوع به مرکز نباشد.

■ موضوعات دارند؟

خب یکی از جایگاه‌هایی که باید نظر مستقیم در این رابطه می‌داد و عدم تمرکز و به عبارتی توسعه متوازن در مناطق که در برنامه ششم لحاظ شد و تأکید شد که استان‌ها می‌توانند در برخی شئون توسعه تصمیماتی مستقل از مرکز بگیرند. یکی از این کارها بحث تشکیل شورای عالی معادن است. یا موضوع افزایش سهم بودجه‌های عمرانی از ۵ درصد به ۳۰ درصد است. به جز اینها خیلی اختیارات دیگر هم تفویض شد.

■ یک بحث موضوع مخالفت دستگاه اجرایی با این تصمیم است. در عمل چقدر این مخالفت را احساس کردید؟

بله یک جاهایی ما مواجه می‌شدیم با مخالفت بنده. یعنی خیلی جاها مسئولان در سطوح مختلف جلوی این تصمیمات می‌ایستادند. البته شخص وزیر یا مسئول بالادستی منظور نمی‌نست، منظور من مقاومت عمومی خود ساختارهاست. به هر حال تفویض اختیار یعنی کاهش قدرت و ساختارها هم دوست ندارند قدرتشان کاسته شود و مقابل آن مقاومت می‌کنند.

■ شما گفتید رئیس‌جمهوری هم مکاتبه داشتید. نیروهای بالادستی دولت در سطح رئیس‌جمهوری و وزرا و معاونان رئیس‌جمهوری چه نقطه‌نظری به این افزایش باید. به این معناست که قدرت

مجموعه مدیریتی استان بیشتر می‌شود و به صورت طبیعی قدرت استاندار هم افزایش خواهد یافت. به عبارتی قدرت استاندار در اینجا تابعی از قدرت مدیریت استان است نه بالعکس. یعنی هدف از خروجی این کار این است که ما بتوانیم مدیران و مجموعه مدیریت قوی‌تری در استان‌ها داشته باشیم.

■ اشاره کردید که ساختارهایی مقابل این موضوع مقاومت می‌کنند. آنها مربوط به چه بخشی هستند؟

از ساختارها عموماً مربوط به دیگر وزارتخانه‌ها می‌شود. یعنی کم و بیش در دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه دولت در این خصوص مقاومت می‌کنند.

■ در سطح وزرا و مقامات عالی وزارتخانه‌ها سازمان‌ها؟

الزاماً در سطوح وزرا نبوده. یعنی برخی موارد بنده کارشناسی وزارتخانه‌ها هستند که مقاومت یا مخالفت می‌کنند چون با این تصمیم مرجعیت فعلی خود را در امور اداری و تصمیم‌گیری‌ها از دست می‌دهند.

■ فکرمی‌کنید این موضوع در دولت دوم آقای روحانی عملی شود؟

خوشبختانه الان تا حدی این کار جلو رفته و البته عرض کردم که مقاومت‌های ساختاری خاصی هم وجود دارد و ما امیدواریم که این مسائل در دولت دوم آقای دکتر روحانی به کمترین حد خود برسد تا راه برای یک تحول ساختاری بزرگ باز شود. تا الان چیزی که ما شاهد آن بودیم برآیند مثبت بوده. یعنی ما فکر می‌کنیم آقای رئیس‌جمهوری خودشان با این موضوع مخالفت نیستند. چون اگر ایشان مخالف بود خروجی این موضوعات نمی‌توانست تا اینجا برود. اما انتظار ما این است که آقای روحانی در دولت دوم خودشان پای کار این بحث بیایند. این با مخالف نبودن متفاوت است. باید در دولت به این موضوع ایمان آورده شود که افزایش قدرت تک تک استان‌ها منجر به افزایش قدرت ملی خواهد شد.

البته پیگیری این موضوع در دولت دوازدهم بستگی به تیم آقای روحانی هم دارد که باید ببینیم نهایتاً چگونه خواهد بود. خصوصاً در سازمان برنامه باید کسی باشد که اعتقاد به چنین رویکردی داشته باشد و اگر غیر از این باشد قطعاً این موضوع امکان اجرا پیدا نمی‌کند.

■ برخی معتقدند افزایش اختیارات استان‌ها باعث افزایش فشارها به مدیران استانی هم می‌شود. این موضوع آیا خودش یک بحث قابل ملاحظه نیست؟

نه. ما وقتی اختیارات بدهیم باید منتظر پاسخگویی هم باشیم. من نمی‌گویم فشار نخواهد بود اما ما به خاطر یکسری فشارها که قسمتی از آن هم طبیعی است نباید از یک اصلاح ساختاری واجب در نظام اداری خود پرهیز کنیم.

■ موضوع دیگر اینکه بنده مدیریت ما در استان‌ها چقدر فرطیت لازم برای افزایش اختیارات را دارد؟ به عبارتی آیا توانایی این سطوح مدیریتی در کشور ما همچونانی لازم برای افزایش سطح اختیارات را دارد؟

این شرایط در جاهای مختلف شد و ضعف دارد اما مجموعاً شرایط متناسبی در این خصوص داریم. من هم معتقدم که شاید توان بنده مدیریت ما در استان‌ها کشتش لازم برای افزایش آقای دکتر روحانی باشد اما تا وقتی هم میدان لازم را نبیند نمی‌تواند خود را به آن سطح برساند.

ما میدان را بساز نکرده‌ایم و آنوقت می‌گوییم توان نداریم. خب معلوم است که در این میدان محدود دایره حرکتی مدیران کم است و نهایتاً به همین دایره حرکتی محدود هم می‌گیرند. البته از یک منظر یعنی تسلط بر مسائل محلی به نظر من مدیران استانی ما دارای شایستگی‌ها و ظرفیت‌های بیشتری هستند. یعنی اینکه بهتر از مرکز به مسائل ایمان آورده شود که افزایش قدرت تک تک استان‌ها منجر به افزایش قدرت ملی خواهد شد.