

نقشه‌راه واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرائی استانی مبتنی بر ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۳/۱۰

شماره مسلسل: ۲۰۷۷۳
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

نقشه‌راه واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی مبتنی بر ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد عبدالحسین زاده، فهیمه غفرانی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)، مسعود شکرالهی (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

اظهار نظر کنندگان:

فاطمه سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، توحید اسماعیل پور (دفتر مطالعات حکمرانی)

ناظران علمی:

مهدی عبد الحمید، حسین اصلی پور

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهرة عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. نقش دولت
۲. امور حاکمیتی و تصدی‌گری
۳. تمرکززدایی
۴. مدیریت محلی

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۳/۰۸/۲۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۹
۳. مفهوم شناسی امور تصدی‌گری و حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۴
۴. اهمیت و ضرورت واگذاری تصدی‌ها در نظام حکمرانی و اداری کشور.....	۱۵
۵. موانع اجرای سیاست انتقال وظایف اجرایی از مرکز به دستگاه‌های اجرایی استانی.....	۱۷
۶. نقشه راه پیشنهادی انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به دستگاه‌های اجرایی استانی.....	۱۸
۷. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی و تقنینی.....	۲۱
منابع و مأخذ.....	۲۳

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه تقنینی در حوزه تمرکززدایی و واگذاری تصدی‌ها در کشور.....	۹
جدول ۲. مصوبات شورای عالی اداری در راستای انتقال تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی.....	۱۰
جدول ۳. تحلیل عملکرد و ارزیابی انتقال تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی.....	۱۱
جدول ۴. اختیارات واگذار شده به استان‌ها به تفکیک دستگاه‌ها.....	۱۳
جدول ۵. انواع تصدی‌گری در قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۵
جدول ۶. موانع پیش روی واگذاری تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی.....	۱۸
جدول ۷. ماتریس تکالیف و تصدی‌های قابل واگذاری وزارتخانه‌ها.....	۲۰
جدول ۸. پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی.....	۲۳

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. دسته‌بندی انواع تصدی‌ها.....	۱۹
شکل ۲. اولویت‌بندی و سطح‌بندی تصدی‌های قابل واگذاری.....	۲۱



نقشه راه واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی مبتنی بر ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت

چکیده



گزارش حاضر به بررسی واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی در چارچوب برنامه هفتم پیشرفت کشور می‌پردازد و تأکید دارد که تمرکززدایی، گامی اساسی برای بهبود کارآمدی نظام اداری، عدالت اجتماعی و توسعه متوازن منطقه‌ای است. با وجود قوانین و سیاست‌های مرتبط و همچنین تجربه عملیاتی ۲۰ سال گذشته، این فرایند با موانعی همچون ضعف هماهنگی، کمبود منابع مالی و انسانی و مقاومت دستگاه‌های مرکزی روبه‌رو بوده است. یافته‌ها نشان می‌دهند که اجرای آزمایشی در استان‌های منتخب، تقویت ظرفیت‌های محلی و تدوین چارچوبی جامع برای تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در دستگاه‌های اجرایی می‌تواند به اجرای موفق این سیاست کمک کند. پیشنهاد کلیدی گزارش، تدوین چارچوب ملی تمرکززدایی است که نقشه راه، دستورالعمل‌های شفاف و زمان‌مند و معیارهای نظارتی را مشخص کرده و به تصویب شورای عالی اداری برسد و به‌عنوان یک نقشه راه در طول برنامه هفتم پیشرفت ملاک عمل سازمان اداری و استخدامی کشور و دستگاه‌های اجرایی باشد و مجلس شورای اسلامی نیز نظارت مستمر و دقیق بر روی آن داشته باشد. این چارچوب همراه با آموزش و توانمندسازی کارکنان استانی و اصلاح نظام بودجه‌ریزی، زمینه‌ساز تحقق اهداف برنامه هفتم در زمینه انتقال تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی و سایر بخش‌ها خواهد بود.



بیان / شرح مسئله

چابک‌سازی دولت و متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت به‌عنوان یکی از اصول کلیدی اصلاحات نظام اداری در کشور بوده که مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری است. در این راستا، موضوع **تمرکززدایی و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری از دولت به سایر بخش‌ها** یکی از برنامه‌های مهم و راهبردی است. این سیاست به کاهش تمرکز تصمیم‌گیری در دولت مرکزی و واگذاری امور اجرایی و تصدی‌گری به سطوح محلی می‌پردازد. **قانون برنامه هفتم پیشرفت** نیز بر انتقال وظایف اجرایی و تصدی‌های قابل واگذاری به دستگاه‌های اجرایی استانی تأکید کرده است. با این حال، اجرای این سیاست‌ها با چالش‌هایی از جمله مقاومت ساختارهای مرکزی، ضعف زیرساخت‌های محلی، فقدان قانون جامع در حوزه تمرکززدایی و تقسیمات کشوری و نبود دستورالعمل‌های اجرایی مشخص مواجه بوده است. این گزارش با هدف تدوین نقشه راهی برای اجرای موفق این سیاست، الزامات قانونی، پیشینه تاریخی و چالش‌های موجود را بررسی کرده و راهکارهایی عملیاتی ارائه داده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش به تفصیل نشان می‌دهد که واگذاری تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی می‌تواند به بهبود بهره‌وری، تسریع در تصمیم‌گیری‌های محلی، و کاهش تمرکز اداری در دولت مرکزی منجر شود. با وجود تصویب قوانین متعدد، از جمله **قانون مدیریت خدمات کشوری** و برنامه‌های توسعه، اجرای این سیاست با چالش‌های جدی روبه‌رو بوده است. مقاومت دستگاه‌های مرکزی به دلیل تمایل به حفظ قدرت، ضعف زیرساخت‌های انسانی و مالی در استان‌ها و نبود دستورالعمل‌های اجرایی شفاف از موانع اصلی در این مسیر محسوب می‌شوند. از دیگر مشکلات قابل توجه، **ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های مرکزی و محلی، تضاد منافع در فرایندهای اجرایی و فقدان یک نظام نظارتی کارآمد برای ارزیابی عملکرد استان‌ها در انجام وظایف جدید است.** همچنین، عدم تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی، ابهام در تفکیک دقیق وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری و وابستگی مالی استان‌ها به بودجه‌های ملی از دیگر عوامل مؤثر در کندی پیشرفت این سیاست هستند. برای غلبه بر این موانع، گزارش تأکید دارد که شفاف‌سازی وظایف، تقویت زیرساخت‌ها، و ایجاد ساختارهای پایش و ارزیابی ضروری است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای تحقق واقعی تمرکززدایی، دولت باید **لایحه‌ای جامع در زمینه تمرکززدایی و تقسیمات سیاسی - اداری** به مجلس شورای اسلامی ارائه کند که در آن تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی، مسئولیت‌های دولت مرکزی و سطوح مختلف حکمرانی، ساختار اجرایی مناسب، شرح وظایف استانداران و فرمانداران با رویکرد عدم تمرکز، تأمین مالی وظایف واگذار شده و نظام نظارتی مشخص شود.

در گام بعدی، لازم است سازمان اداری و استخدامی کشور با مشارکت دستگاه‌های اجرایی و مرکز پژوهش‌های مجلس، **چارچوب ملی تمرکززدایی** را تدوین کند که شامل نقشه راه واگذاری وظایف، دستورالعمل‌های زمان‌مند، تفکیک امور حاکمیتی و تصدی‌گری، و شاخص‌های ارزیابی عملکرد باشد و به تصویب شورای عالی اداری برسد. همچنین، اجرای آزمایشی در سه استان پایلوت با تأمین منابع مالی و ارزیابی شفاف نتایج، به‌عنوان پیش‌نیاز گسترش برنامه در سایر استان‌ها ضروری است. تهیه سند شفاف وظایف برای هر دستگاه اجرایی که شامل تفکیک خدمات و زمان‌بندی واگذاری باشد و آموزش و توانمندسازی کارکنان استانی با محوریت مدیریت مالی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، و فناوری‌های نوین، از اقدامات ضروری برای اجرای موفق تمرکززدایی است.



۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر، نقش دولت‌ها در عرصه حکمرانی و اداره امور عمومی دستخوش تغییرات بنیادینی شده است. یکی از مهم‌ترین این تغییرات، تلاش برای کاهش تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها و واگذاری وظایف اجرایی از سطح ملی به سطوح محلی است. این تغییرات که با عنوان «تمرکززدایی» شناخته می‌شود، اهدافی همچون افزایش کارآمدی اداری، بهبود خدمات عمومی، کاهش هزینه‌های دولت و مشارکت بیشتر جوامع محلی را دنبال می‌کند. در این زمینه، واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی به‌عنوان بخشی از سیاست‌های توسعه‌ای و اداری کشورها از اهمیت بسیاری برخوردار است. در جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های مرتبط با تمرکززدایی و واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها، از جمله بندهای کلیدی قوانین برنامه‌های توسعه‌ای کشور به‌شمار می‌آید؛ به‌ویژه در **برنامه هفتم پیشرفت**، به تفکیک وظایف اجرایی از امور حاکمیتی و انتقال آنها به سطوح محلی تأکید شده است. با این حال، اجرای این سیاست‌ها همواره با چالش‌هایی همچون زیرساخت قانونی لازم، مقاومت ساختارهای مرکزی، کمبود منابع مالی و نیروی انسانی در استان‌ها و پیچیدگی هماهنگی بین‌بخشی مواجه بوده است.

موضوع انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان از موضوعات مهم و اساسی است که در **قانون برنامه هفتم پیشرفت** (جزء «۳» بند «الف» ماده ۱۰۵)^۱ بیان شده است. ناظر به انتقال وظایف اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل تحت نظر رئیس‌جمهور به واحدهای استانی تابعه تاریخچه‌ای از اقدامات تقنینی و اجرایی ارائه و برخی ملاحظات و توصیه‌ها ارائه می‌شود. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه مرکزی دستگاه‌های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های مذکور به اعمال حاکمیتی و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی جزء **وظایف مهم شورای عالی اداری در دوره‌های مختلف تشکیل آن** بوده است. بند «۳» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص وظایف شورا به این موضوع اختصاص یافته است.

این گزارش با هدف ارائه نقشه راهی برای انتقال امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی تهیه شده و در آن، ضمن بررسی الزامات قانونی و تاریخی این سیاست، مراحل و سازوکارهای پیشنهادی برای عملیاتی‌سازی آن تشریح شده است.

ساختار گزارش حاضر بدین‌نحو است که ابتدا مفهوم‌شناسی دقیقی از امور تصدی‌گری و حاکمیتی مبتنی بر **قانون مدیریت خدمات کشوری** انجام خواهد شد و اهمیت واگذاری تصدی‌ها تشریح می‌شود. در ادامه پیشینه تقنینی و تاریخچه واگذاری تصدی‌ها از منظر قوانین و اسناد مرتبط تحلیل می‌شود و در ادامه موانع اجرایی واگذاری وظایف اجرایی به دستگاه‌های اجرایی استانی تشریح و تبیین خواهد شد. در مرحله بعد نیز نقشه راه پیشنهادی برای واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها ارائه که شامل شناسایی و دسته‌بندی تصدی‌های قابل واگذاری، تعیین مصادیق توسط دستگاه‌های اجرایی، اولویت‌بندی وظایف قابل واگذاری و تشکیل کارگروه ویژه ذیل شورای عالی راهبری برنامه است. در پایان نیز پیشنهادها سیاستی و توصیه‌های اجرایی برای پیاده‌سازی درست **ماده (۱۰۵) برنامه هفتم پیشرفت** ارائه می‌شود.

۱. «۳»- دستگاه‌های اجرایی با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور در سال اول برنامه پس از تصویب شورای عالی اداری مکلفند:
۱-۳- نسبت به انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی به دستگاه ذی‌ربط با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی اقدام نمایند.

۲-۳- نسبت به انتقال امور تصدی‌گری غیرحاکمیتی که امکان خرید خدمات آن وجود دارد به بخش خصوصی اقدام نمایند.

۳-۳- نسبت به انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیمات بهینه محلی اقدام نمایند.

۴-۳- نسبت به شناسایی و انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری از لحاظ قانونی و اجرایی به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری و تقویت نقش ختم‌شی‌گذاری، هماهنگی، تسهیل‌گری و نظارتی دولت با پیشنهاد شورای عالی استان‌ها اقدام نمایند.

سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان مکلفند گزارش عملکرد اجرای این جزء را هر ۶ ماه یک‌بار به مجلس ارسال نمایند.

۲. پیشینه پژوهش

موضوع تمرکززدایی و حکمرانی محلی به‌طور عام و بحث واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها به شکل خاص در قوانین و مقررات کشور (بعد از انقلاب اسلامی) مورد اشاره قرار گرفته است. در یک نگاه کلی می‌توان، قوانین مرتبط با حوزه تمرکززدایی و واگذاری تصدی‌ها را به شرح زیر برشمرد.

جدول ۱. پیشینه تقنینی در حوزه تمرکززدایی و واگذاری تصدی‌ها در کشور

نام سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	مجلس خبرگان قانون اساسی	۱۳۸۶	اصول ۴۴، ۱۰۱، ۱۰۰	قانون اساسی با تأکید بر اصول ۴۴، ۱۰۰ و ۱۰۱ به‌طور کلی تمرکززدایی و واگذاری امور به شوراهای محلی را به‌عنوان یک سیاست بنیادی مطرح می‌کند. این اصول پایه‌های تمرکززدایی و تفویض اختیارات را در ساختار حکمرانی کشور بنیان می‌گذارد.
قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران	مصوبات مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۵/۰۳/۰۱	---	این قانون وظایف و اختیارات شوراهای محلی را برای اداره امور مناطق به‌طور دقیق‌تر مشخص کرد. به‌عنوان اولین گام عملی در مسیر تمرکززدایی، پایه‌های اجرایی نظام مدیریت محلی تقویت شد. در این قانون بیشتر به ایجاد و ساختار شوراها پرداخته و به موضوع واگذاری وظایف اجرایی و تصدی‌ها به استان‌ها توجه کمتری شده است.
برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۸	-	برنامه اول توسعه بر تقویت مدیریت منطقه‌ای و ایجاد ظرفیت‌های محلی تأکید کرد. این اقدام به آماده‌سازی زیرساخت‌های اولیه برای تمرکززدایی کمک کرد. این برنامه فاقد رویکرد مشخص یا چارچوب اجرایی برای واگذاری وظایف اجرایی و تصدی‌ها به استان‌ها بود.
برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۴	-	در این برنامه، تمرکززدایی به‌عنوان یکی از راهبردهای اساسی مطرح شد و بر لزوم تفویض بخشی از اختیارات اجرایی تأکید شد. سیاست‌های مربوط به تفویض اختیارات به‌صورت کلی بیان شده و سازوکار دقیق یا ضوابط اجرایی برای این موضوع ارائه نشده است.
قانون برنامه سوم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹	ماده ۱ و بند ج ماده ۱۳۶	برای نخستین‌بار، موضوع واگذاری وظایف اجرایی به استان‌ها به‌صورت رسمی در ماده ۱ و بند ج ماده ۱۳۶ مطرح شد. ایجاد چارچوبی برای شناسایی وظایف حاکمیتی و اجرایی از نقاط برجسته این قانون بود.
تبصره «۱» ماده (۷۰) قانون برنامه سوم توسعه و موضوع ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳	تبصره (۱) ماده (۷۰) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم	ماده ۷۰ قانون برنامه سوم توسعه و تنفیذ آن در برنامه چهارم توسعه بر تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار برای هدایت، هماهنگی و نظارت بر توسعه استان تأکید دارد. این شورا از کمیته‌های تخصصی متشکل از مدیران و نهادهای استانی تشکیل شده و وظایف شوراها و کمیته‌های مشابه پیشین را در خود ادغام می‌کند. همچنین، دبیرخانه این شورا در سازمان برنامه و بودجه استان مستقر خواهد بود تا وظایف اجرایی و نظارتی آن را پشتیبانی کند.
قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	مواد ۸-۱۱ و ۱۱۵	این قانون به‌صورت دقیق به تفکیک امور حاکمیتی و تصدی‌گری پرداخته و مصادیق هرکدام را مشخص کرده است. همچنین، مواد ۸ تا ۱۱ چارچوبی برای واگذاری تصدی‌ها ارائه می‌دهند.
قانون برنامه ششم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶	ماده ۲۸	ماده ۲۸ این قانون به لزوم تمرکززدایی و انتقال وظایف اجرایی به استان‌ها تأکید دارد و تکالیف قانونی را در این زمینه مشخص می‌کند.
قانون برنامه هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	جزء ۳ بند الف ماده ۱۰۵	جزء ۳ بند الف ماده ۱۰۵ به‌صراحت دولت را مکلف به انتقال وظایف اجرایی به استان‌ها می‌کند و گامی بلند در تحقق تمرکززدایی است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



در این جدول به صورت خلاصه، به مهم‌ترین اسناد قانونی مرتبط با موضوع تمرکززدایی و واگذاری تصدی به استان‌ها اشاره شد. دو اقدام اساسی و مهم که جنبه اجرایی دارد نیز در طول سالیان گذشته انجام شده است که در ادامه در خصوص این دو اقدام توضیحاتی ارائه می‌شود.

۱-۲. واگذاری وظایف اجرایی دستگاه‌های اجرایی به واحدهای استانی براساس مصوبات شورای عالی اداری (دهه ۸۰)

براساس ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه در خصوص تشکیل شورای عالی اداری نیز تفکیک وظایف اجرایی از حوزه مرکزی دستگاه‌های اجرایی جزء وظایف شورای مزبور بوده است؛ در اجرای حکم مذکور، وظایف اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل تحت نظر رئیس‌جمهور در حوزه مرکزی برای انتقال به واحدهای استانی مشخص و طی مصوبات شورای عالی اداری به شرح جدول زیر جهت اجرا، ابلاغ شد:

جدول ۲. مصوبات شورای عالی اداری در راستای انتقال تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی

ردیف	مصوبه	تاریخ
۱	انتقال وظایف اجرایی وزارت آموزش و پرورش، راه و ترابری، کار و امور اجتماعی به واحدهای استانی آنها	۱۳۸۱/۹/۲
۲	انتقال وظایف اجرایی وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی و صنایع و معادن به واحدهای استانی آنها	۱۳۸۱/۱۰/۲۰
۳	انتقال وظایف اجرایی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی به واحدهای استانی آنها	۱۳۸۱/۱۱/۶
۴	انتقال وظایف اجرایی سازمان تربیت‌بدنی جمهوری اسلامی ایران به واحدهای استانی آنها	۱۳۸۲/۷/۱۲
۵	انتقال وظایف اجرایی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به واحدهای استان آن	۱۳۸۳/۱/۳۰
۶	انتقال وظایف وزارت بازرگانی به واحدهای استانی آن	۱۳۸۲/۲/۲۸
۷	انتقال وظایف اجرایی سازمان حفاظت محیط زیست به واحدهای استانی آن	۱۳۸۳/۳/۴
۸	انتقال وظایف اجرایی وزارت امور اقتصاد و دارایی به واحدهای استانی آن	۱۳۸۴/۱/۲۱
۹	انتقال اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به استان‌ها	۱۳۸۱/۹/۲

مأخذ: همان.

نتایج عملکرد مصوبات شورای عالی اداری در آن دوره، براساس گزارش‌های واصله از استانداری‌ها در استان‌های مختلف در جدول زیر خلاصه شده است:

جدول ۳. تحلیل عملکرد و ارزیابی انتقال تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی

توضیحات	نحوه اجرای مصوبات شورای عالی اداری				نام استان	ردیف
	گزارش نشده	ناقص	نسبتاً کامل	کامل		
عدم تفویض اختیار و فقدان اعتبار لازم علت عدم انجام برخی وظایف است.		☉			آذربایجان شرقی	۱
برخی وظایف کتباً واگذار شده، اما عملاً واگذار نشده؛ نبود بودجه مناسب، عدم انتقال پست‌های مربوطه، فقدان دستورالعمل اجرایی.		☉			آذربایجان غربی	۲
---	☉				اردبیل	۳
عدم تفویض اختیار از مرکز، نیاز به نیروی انسانی متخصص، نیاز به تجهیزات			☉		اصفهان	۴
نبود آزمایشگاه و تجهیزات، فقدان پست کارشناسی تخصصی، کمبود اعتبارات			☉		ایلام	۵
---	☉				بوشهر	۶
نامه رسیده، اما پیوست گزارش نشده	☉				تهران	۷
عدم تفویض اختیار		☉			چهارمحال و بختیاری	۸
عدم تفویض اختیار از سوی مرکز و ستاد اعتبارات ملی است. عدم استقبال بخش غیردولتی			☉		خراسان رضوی	۹
به علت تازه‌تأسیس بودن استان و کمبود اعتبار و امکانات برخی بندهای مصوبات انجام نمی‌شود. نبود بخش غیردولتی فعال در مورد مصوبه واگذاری واحدهای آموزشی به بخش غیردولتی			☉		خراسان جنوبی	۱۰
---			☉		خراسان شمالی	۱۱
---	☉				خوزستان	۱۲
عدم تفویض اختیار، کمبود امکانات و بودجه			☉		زنجان	۱۳
عدم تفویض اختیار، نبود امکانات، کمبود بودجه		☉			سمنان	۱۴
---	☉				سیستان و بلوچستان	۱۵
عدم تأمین اعتبار و فقدان دستورالعمل در برخی موارد		☉			فارس	۱۶
عدم تخصیص بودجه		☉			قزوین	۱۷
عدم تفویض اختیار، عدم احداث مراکز تحقیقاتی، نبود سازوکار لازم برای اجرایی شدن		☉			قم	۱۸
برخی از وظایف حاکمیتی است، فقدان نیروی متخصص، نبود آموزش و دستورالعمل متمرکز			☉		کردستان	۱۹
---	☉				کرمان	۲۰
---	☉				کرمانشاه	۲۱



توضیحات	نحوه اجرای مصوبات شورای عالی اداری				نام استان	ردیف
	گزارش نشده	ناقص	نسبتاً کامل	کامل		
---	☑				کهگیلویه و بویر احمد	۲۲
---	☑				گلستان	۲۳
---	☑				گیلان	۲۴
برخی موارد به‌طور مشترک توسط ستاد و استان انجام می‌شود.			☑		لرستان	۲۵
عدم تفویض اختیار، کمبود نیروهای متخصص، برخی وظایف منتقل شده با مصوبه هماهنگی ندارد.		☑			مازندران	۲۶
عدم تفویض اختیار، برخی از وظایف به‌طور مشترک در ستاد و استان انجام می‌شود. کمبود نیروی انسانی متخصص واحدهای استانی در وزارت صنایع و معادن، خلأ قانونی جهت حمایت از مبتکرین		☑			مرکزی	۲۷
---	☑				هرمزگان	۲۸
---	☑				همدان	۲۹
---		☑			یزد	۳۰

مأخذ: همان.

همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد، این مصوبات در هیچ‌کدام از استان‌ها به‌طور کامل اجرا نشده و فقط در ۸ استان به‌صورت نسبتاً کامل و در ۱۰ استان دیگر به‌صورت ناقص به اجرا درآمده و علت عدم اجرای مصوبات یا اجرای ناقص آنها در ستون توضیحات ذکر شده است که مهم‌ترین آنها مقاومت حوزه ستادی در تفویض اختیارات و نبود نیروی انسانی متخصص و مجرب در موارد تفویض شده و عدم انتقال بودجه موارد تفویضی به واحدهای استانی بوده است. به‌بیان‌دیگر، واحدهای استانی می‌گویند تمرکززدایی اداری باید همراه با تمرکززدایی مالی باشد.

۲-۲. تصویب‌نامه در خصوص واگذاری اختیارات دستگاه‌های اجرایی تا پایان سال ۱۴۰۰ به واحدهای استانی مربوط در استان‌ها (۱۳۹۵)

این تصویب‌نامه به‌منظور تسهیل در فرایند تمرکززدایی و تقویت مدیریت محلی، بر واگذاری بخشی از اختیارات دستگاه‌های اجرایی از سطح ملی به واحدهای استانی تأکید دارد. هدف اصلی این مصوبه، کاهش وابستگی استان‌ها به تصمیم‌گیری‌های مرکز و افزایش کارایی و پاسخ‌گویی در سطوح محلی بود. در این تصویب‌نامه، برای نخستین بار ضرب‌الاجل مشخصی (پایان سال ۱۴۰۰) برای تکمیل فرایند واگذاری اختیارات تعیین شده بود. این موضوع، اهمیت تسریع در اجرای تمرکززدایی را نشان می‌دهد. وظایف واگذار شده شامل امور غیرحاکمیتی، تصدی‌گری، و بخشی از اختیارات اجرایی بود که مستلزم تغییرات عمده در ساختار مدیریت محلی نبود. در این تصویب‌نامه، استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، نقش محوری در نظارت و مدیریت امور واگذار شده پیدا کردند. در جدول ۴ برخی از پیشنهادهایی که برای واگذاری اختیارات مصوب شده بود، نشان داده شده است.

جدول ۴. اختیارات واگذار شده به استان ها به تفکیک دستگاه ها

دستگاه اجرایی	اختیارات واگذار شده
وزارت امور اقتصادی و دارایی	بخشودگی جرائم و تقسیط بدهی مالیاتی تا سقف مقرر در قانون مالیات های مستقیم
وزارت جهاد کشاورزی	۱. مدیریت طرح تجهیز، تکمیل و راه اندازی شرکت های تعاونی تولید روستایی، ۲. تأیید نهایی زمان بندی خرید های تضمینی با پیشنهاد شورای برنامه ریزی و توسعه استان، ۳. صدور مجوز تولید کلیه آبزیان، ۴. تعیین حریم گلخانه ها، ۵. اعمال تخفیف قیمت اراضی ملی و دولتی برای طرح های تولیدی توسط کمیسیون واگذاری استان، ۶. صدور مجوز صادرات محصولات کشاورزی مازاد بر مصرف استان در حدود سهم اعلامی سالیانه، ۷. صدور مجوز صادرات دام مازاد بر نیاز به خارج از کشور، ۸. تعیین سقف واگذاری اراضی ملی و دولتی بیش از ۱۰۰ هکتار برای مصارف کشاورزی توسط اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان، ۹. واگذاری زمین تا ۱۰۰ هکتار در کمیسیون ماده (۴) برای طرح های کشاورزی، ۱۰. مجوز واگذاری اراضی بیش از ۱۰۰ هکتار از منابع ملی برای احداث شهرک های صنعتی با رعایت اسناد بالادستی، ۱۱. مجوز واگذاری اراضی دولتی برای شهرک های صنعتی تا ۱۰۰ هکتار، ۱۲. واگذاری مستقیم اراضی مجتمع های شیلاتی به بخش خصوصی، ۱۳. صدور مجوز تکثیر ماهیان گرمابی و سردابی، ۱۴. صدور موافقت اصولی برای طرح های تولید داروی دامی و مکمل.
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱. صدور مجوز معافیت حقوق ورودی موضوع ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی با رعایت دستور العمل مربوط و تشخیص رؤسای سازمان استان ها، ۲. حذف و آزادسازی محدوده های اکتشافی فاقد ذخیره با یکبار مزایده و در صورت نبود متقاضی، ۳. تعیین قیمت گذاری اراضی محدوده شهرک ها و نواحی صنعتی جدید، ۴. تملک اراضی جهت ایجاد شهرک های صنعتی جدید و توسعه شهرک های صنعتی موجود، ۵. صدور مجوز ورود موقت مواد اولیه کارخانجات توسط گمرک استان، ۶. اعمال معافیت واحدهای تولیدی از پرداخت عوارض گمرکی واردات مواد اولیه و ماشین آلات توسط کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید استان در صورت تحقق شرایط مشخص، ۷. صدور مجوز های اعزام و پذیرش هیئت های تجاری، بازرگانی و برگزاری نمایندگان خارج از کشور به همراه سهم یارانه تخصیص یافته توسط کارگروه توسعه صادرات استان، ۸. صدور مجوز های معافیت گمرکی ماشین آلات مستعمل خارجی توسط سازمان صنعت، معدن و تجارت استان، مشروط به تعیین سال ساخت و ایفای نقش در اشتغال زایی و صادرات استان توسط کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید استان.
وزارت نیرو	۱. تغییر کاربری چاه های کشاورزی به صنعتی و جابه جایی آنها در همان دشت (محدوده مطالعاتی)، ۲. انعقاد قراردادهایی که با سرمایه گذاری بخش خصوصی انجام می شود توسط شرکت های آب منطقه ای و آب و فاضلاب در قالب مجوز های قانونی به صورت خودکفا و بدون ایجاد بار مالی جدید برای دولت، ۳. صدور مجوز احداث مولدهای مقیاس کوچک (CHP) به شرکت های توزیع برق در استان های فاقد برق منطقه ای در چارچوب دستور العمل های وزارت نیرو، ۴. صدور مجوز احداث نیروگاه های خورشیدی و بادی.
وزارت راه و شهرسازی	انجام کلیه مراحل اجرایی پروژه های ساختمانی دولتی و عمومی با اعتبار کمتر از پانصد میلیارد ریال در استان
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	اعمال پاداش افزایش تولید توسط استان ها
سازمان حفاظت محیط زیست	۱. واگذاری معادن در مناطق شکار ممنوع، ۲. اختیار تعیین محل استقرار صنایع موضوع رده های (۴) تا (۷) ماده (۳) تصویب نامه شماره ۷۸۹۴۶/ت۳۹۱۲۷هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ راجع به ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت های صنعتی و تولیدی توسط کارگروه موضوع ماده (۸) تصویب نامه یاد شده.
سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱. تصمیم گیری و تعیین تکلیف جواز تأسیس بهره برداران غیر فعال مناطق نمونه گردشگری توسط شورای برنامه ریزی و توسعه استان، ۲. صدور موافقت اصولی تأسیسات گردشگری، ۳. صدور مجوز طرح های سرمایه گذاری با رعایت سیاست های ابلاغی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری.

مأخذ: همان.

این تصویب نامه، اگرچه گامی مثبت در راستای تحقق تمرکززدایی بود؛ اما گزارشی از عملکرد آن ارائه نشده و براساس وضعیت موجود می توان این طور گفت که اجرا نشده است.



۳. مفهوم شناسی امور تصدی‌گری و حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری

یکی از قوانین مهم و راهبردی در حوزه تعیین امور حاکمیتی و تصدی‌گری، قانون مدیریت خدمات کشوری است.^۱ در قانون مدیریت خدمات کشوری، به تفکیک امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری مشخص و معین شده‌اند و مصادیق آن نیز بیان شده است. در نظام اداری ایران، به دلیل ساختار دولت، شرایط اقتصادی و اقتضات سیاسی، بسیاری از وظایف تصدی‌گری همچنان در اختیار دولت باقی مانده‌اند. قانون مدیریت خدمات کشوری، نیز در چارچوب وضعیت موجود دولت تدوین شده و به تفکیک وظایف تصدی‌گری و حاکمیتی براساس این شرایط پرداخته است. بنابراین، تأکید گزارش بر واگذاری تصدی‌ها به استانداران به معنای تغییر نقش دولت در این حوزه نیست؛ بلکه براساس واقعیت‌های اجرایی کشور و لزوم سازماندهی وظایف در سطوح محلی و منطقه‌ای مطرح شده است. با این حال، برای اصلاح تدریجی این روند، لازم است تفکیک دقیق امور ملی، منطقه‌ای و محلی در قوانین صورت گیرد تا مسیر تمرکززدایی با پشتوانه‌ای واضح‌تر و مطابق با اصول سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اجرا شود.

در ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، امور حاکمیتی این‌گونه تعریف شده است: «آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود». برخی از مهم‌ترین مصادیق امور حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح زیر است:

- (الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،
- (ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد،
- (ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم،
- (د) فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،
- (ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،
- (و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،
- (ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی-اسلامی،
- (ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،
- (ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،
- (ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،
- (ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،
- (ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت‌وزیران امکان‌پذیر نیست.
- (م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

سه ویژگی اصلی امور حاکمیتی را می‌توان شامل: ۱. غیرقابل واگذاری به بخش خصوصی یا تعاونی، ۲. بهره‌برداری عمومی از نتایج آن بدون ایجاد محدودیت و ۳. مسئولیت اصلی اجرای آنها با دولت و حاکمیت است.

در کنار امور حاکمیتی، امور تصدی‌گری نیز در قانون مدیریت خدمات کشوری مشخص شده است. براساس قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت باید نسبت به واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها، اقدامات لازم را انجام دهد. در مواد (۹) تا (۱۱) قانون

۱. در قوانین دیگر نیز موضوع امور حاکمیتی و تصدی‌گری مطرح شده، اما تعریف کامل و جامع آن در قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است. به‌عنوان مثال، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغی ۱۳۸۴) یکی از این موارد است. این سیاست‌ها تعریف مستقیمی از امور حاکمیتی و تصدی‌گری ارائه نمی‌دهند، اما ماهیت و محدوده وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری را مشخص می‌کند: ۱. امور حاکمیتی: وظایفی که به حفظ حاکمیت ملی، عدالت اجتماعی، امنیت و منافع عمومی مربوط می‌شود، ۲. امور تصدی‌گری: وظایفی که دولت می‌تواند از آن عقب‌نشینی کرده و به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار کند.

مدیریت خدمات کشوری، سه دسته امور مشخص شده‌اند که به‌نوعی امور تصدی‌گری هستند، و عبارت‌اند از:

جدول ۵. انواع تصدی‌گری در قانون مدیریت خدمات کشوری [۱۱]

انواع تصدی‌گری	تعریف	شیوه انجام
ماده ۹ - امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی	آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توان‌بخشی، تربیت‌بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی	ماده ۱۳ - امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌شود: ۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف، ۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی، ۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات، ۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.
ماده ۱۰ - امور زیربنایی	آن دسته از طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود، از قبیل: طرح‌های آب‌و‌خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه	ماده ۱۴ - امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی (تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) انجام خواهد شد و در موارد استثنایی با تصویب هیئت‌وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد.
ماده ۱۱ - امور اقتصادی	آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون	ماده ۱۵ - امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار می‌شود.

۴. اهمیت و ضرورت واگذاری تصدی‌ها در نظام حکمرانی و اداری کشور

واگذاری امور تصدی‌گری از دولت مرکزی به سطوح محلی یا بخش خصوصی، یکی از اصول کلیدی در اصلاحات نظام حکمرانی و اداری محسوب می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران نیز، با توجه به شرایط خاص اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی کشور و با در نظر داشتن اصول و سیاست‌های هادی منبعث از قانون اساسی، واگذاری تصدی‌ها نقش محوری در تحول نظام اداری و بهبود حکمرانی دارد. در ادامه، ضرورت این امر براساس محورهای مختلف تبیین می‌شود:

الف) کاهش بار اجرایی از دوش دولت مرکزی

یکی از پیامدهای مستقیم تمرکز دولت بر امور تصدی‌گری، افزایش بار اجرایی و کاهش توانایی دولت در پرداختن به وظایف اصلی حکمرانی است. با واگذاری وظایف غیرحاکمیتی، دولت می‌تواند منابع خود را به وظایف کلیدی مانند سیاست‌گذاری، نظارت، و هدایت امور ملی اختصاص دهد. همچنین کاهش تصدی‌گری دولت منجر به سبک‌تر شدن ساختار اداری می‌شود و به رفع معضلاتی همچون بوروکراسی ناکارآمد و پیچیدگی‌های مدیریتی کمک می‌کند.



ب) تمرکز بر برنامه‌های کلان ملی

واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها یا بخش خصوصی یا شهرداری‌ها، به دولت امکان می‌دهد بر مأموریت‌های کلان ملی همچون تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای بلندمدت، تقویت توانایی‌های راهبردی برای مواجهه با چالش‌های بین‌المللی، افزایش هماهنگی میان دستگاه‌های ملی برای رفع مشکلات بین‌بخشی و آینده‌نگری در مواجهه فعال با موضوعات و روندهای کلان عرصه حکمرانی و سیاستگذاری تمرکز کند.

ج) تحقق عدالت و بهره‌وری

انتقال وظایف به سطوح محلی و خصوصی اگر به‌صورت اصولی و درست انجام شود، زمینه‌ساز عدالت در توزیع منابع و خدمات می‌شود. این امر منجر به کاهش تمرکز منابع در پایتخت و مناطق برخوردار، و توزیع متناسب آنها در مناطق کمتر توسعه‌یافته است و از سوی دیگر ارتقای بهره‌وری در ارائه خدمات، به دلیل توانایی بالاتر نهادهای محلی یا بخش خصوصی در تطبیق خدمات با نیازهای بومی صورت می‌پذیرد.

د) افزایش شفافیت، مسئولیت‌پذیری و مشارکت محلی

واگذاری وظایف اجرایی به استان‌ها یا نهادهای غیردولتی و بخش خصوصی منجر به این می‌شود که اولاً، نظارت عمومی بر عملکرد دستگاه‌های محلی و خصوصی تسهیل شود و شفافیت اداری افزایش یابد. ثانیاً، با نزدیک‌تر شدن تصمیم‌گیری‌ها به مردم، امکان مشارکت محلی در فرایندهای اجرایی افزایش می‌یابد و ثالثاً، مسئولیت‌پذیری نهادهای محلی تقویت خواهد شد و این امر باعث کاهش تخلفات و افزایش اعتماد عمومی می‌شود.

ه) کارآمدسازی نظام اداری کشور

تمرکززدایی یکی از اصول بنیادین برای بهبود کارایی نظام اداری است. این رویکرد به دستگاه‌های محلی اختیار بیشتری می‌دهد تا در شرایط بحران یا فوریت، تصمیمات بهتری اتخاذ کنند. فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها را تسریع می‌کند؛ زیرا تصمیم‌گیری در سطح محلی به زمان و منابع کمتری نیاز دارد. همچنین امکان تطبیق سیاست‌ها با نیازهای خاص هر منطقه را فراهم می‌آورد. همه این موارد به‌صورت هم‌افزا باعث کارآمدسازی بهتر نظام اداری می‌شوند.

و) تقویت ظرفیت‌های محلی و توسعه منطقه‌ای

واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها و شهرستان‌ها، موجب تقویت ظرفیت‌های بومی و منطقه‌ای می‌شود. این امر از طریق ارتقای نیروی انسانی محلی از طریق آموزش و تجربه‌افزایی، ایجاد فرصت‌های اقتصادی و شغلی جدید در مناطق کمتر توسعه‌یافته و کاهش مهاجرت از مناطق محروم به مناطق مرکزی، با تقویت زیرساخت‌های محلی می‌شود.

ز) کاهش هزینه‌های دولت

واگذاری امور تصدی‌گری به بخش خصوصی یا محلی، بار مالی دولت را کاهش می‌دهد. کاهش هزینه‌های مستقیم دولت برای ارائه خدمات عمومی، بهینه‌سازی تخصیص منابع با استفاده از کارآمدی ذاتی نهادهای خصوصی و محلی و افزایش درآمدهای مالیاتی به دلیل رشد اقتصادی ناشی از مشارکت بخش خصوصی از جمله مواردی است که ثمرات واگذاری تصدی‌ها به بخش خصوصی یا دولت‌های محلی است.

واگذاری امور تصدی‌گری در نظام حکمرانی و اداری کشور، نه تنها یک سیاست اجرایی بلکه یک راهبرد اساسی برای تحقق عدالت، بهره‌وری، شفافیت، و کارآمدی در مدیریت عمومی است. این سیاست با کاهش تمرکز دولت بر امور اجرایی، امکان تقویت نقش دولت در وظایف حاکمیتی را فراهم کرده و به توسعه پایدار و متوازن کشور کمک می‌کند. باین‌حال، اجرای موفق این سیاست مستلزم وجود زیرساخت‌های قوی، نظارت مستمر و هماهنگی میان بخش‌های مختلف نظام اداری و اجرایی است.

۵. موانع اجرای سیاست انتقال وظایف اجرایی از مرکز به دستگاه‌های اجرایی استانی



با بررسی و تحلیل سابقه اجرایی‌سازی انتقال امور تصدی‌گری از دولت مرکزی به استان‌ها، برخی از موانع اجرایی وجود دارد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱ یکی از مشکل‌ترین کارها، هماهنگی میان‌بخشی در سطح برنامه‌ریزی و اجراست. نمایندگی‌های وزارتخانه‌ها در سطح استان، براساس دستورالعمل‌های صادره از مرکز عمل می‌کنند. مقامات استانی نیز در این حالت، قدرت مانور چندانی ندارند؛ زیرا واحدهای استانی در مقابل دستگاه مرکزی مسئول‌اند و نه مقام‌های استانی همچون استاندار. این امر باعث می‌شود که دستگاه‌های اجرایی مثل وزارتخانه‌ها در مقابل واگذاری تصدی مقاومت کنند، چون قدرتشان را از دست می‌دهند.

۲ یکی از مهم‌ترین موانعی که در مسیر اجرای سیاست انتقال وظایف اجرایی از مرکز به استان‌ها وجود دارد، خلأها و نارسایی‌های قانونی است که به‌عنوان یک پیش‌نیاز اساسی باید پیش از هرگونه اقدام عملی، شناسایی و برطرف شوند. اگرچه در قوانین متعددی از جمله قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین برنامه‌های توسعه‌ای کشور به تمرکززدایی و واگذاری وظایف اجرایی به استان‌ها اشاره شده است؛ اما نبود یک چارچوب حقوقی دقیق و عملیاتی، همواره مانع از اجرای مؤثر این سیاست بوده است. به‌طور مشخص، عدم تفکیک واضح وظایف حاکمیتی از امور تصدی‌گری، ابهام در حدود اختیارات استانداران و دستگاه‌های استانی و نبود دستورالعمل‌های مشخص برای فرایند واگذاری، باعث شده است که بسیاری از دستگاه‌های اجرایی در برابر انتقال وظایف مقاومت کنند. علاوه‌براین، آیین‌نامه‌های اجرایی فعلی، تطابق کافی با ساختارهای اداری و ظرفیت‌های اجرایی استان‌ها ندارند و همین امر موجب ایجاد ناهماهنگی در فرایند واگذاری شده است.

۳ یکی از خلأهای قانونی در نظام اداری کشور، نبود قانون مشخص و شفاف درباره وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران ویژه است. در حال حاضر، تعیین جایگاه، مسئولیت‌ها و اختیارات این مدیران منطقه‌ای، بیشتر براساس مصوبات شورای عالی اداری ساماندهی شده است که کلی، مبهم و فاقد جزئیات اجرایی کافی هستند. این درحالی است که، با توجه به ماهیت تقنینی این موضوع، لازم بود که قانونگذار مستقیماً در این زمینه ورود کرده و چارچوب قانونی لازم را تعیین کند. در برخی قوانین پیشین، وظایف استانداران و فرمانداران به‌صورت قانونی مشخص شده بود، اما در وضعیت کنونی، این خلأ قانونی باعث ایجاد ناهماهنگی در ساختار اجرایی و عدم شفافیت در تقسیم وظایف بین دولت مرکزی و مدیریت‌های استانی شده است.

۴ وظایف و اختیارات استانداران در قوانین به شیوه‌ای نگاشته شده است که در صورت نگرش انتزاعی به آن به‌نظر می‌رسد که استاندار، حاکم واقعی در قلمرو مأموریت خود است که به‌جز اختیار مالی، تمام اختیارات دیگر را در دست دارد؛ ولی با مطالعه رفتار واقعی نظام اداری پی برده می‌شود که استاندار در عمل اقتدار زیادی ندارد و نمی‌تواند اجرای مصوبات مربوط به انتقال وظایف به واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی مستقر در استان را پیگیری کند؛ زیرا ادارات استانی از دستگاه مرکزی خود تبعیت می‌کنند؛ اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز آنها عمدتاً از مرکز تأمین می‌شود و شعبه استانی وزارتخانه در مقابل وزارتخانه متبوع خود مسئولیت‌پذیر و پاسخ‌گو است نه استاندار.

۵ با توجه به تخصصی بودن وظایف و نیاز وافر که به انجام‌وظیفه تخصصی آنها که لوازمش (اعتبار، نیروی انسانی، مهارت و حق تصمیم‌گیری در زمینه مسائل تخصصی بخش) در اختیار وزارتخانه است، تابعیت ادارات محلی از استاندار بیشتر تشریفاتی و غیررسمی است و در صورت بروز هر نوع اختلاف جدی به‌طور طبیعی از مقررات و سیاست‌های وزارتخانه تبعیت خواهند کرد و قانون نیز از آنها حمایت می‌کند. پس مداخله استاندار و نظارت وی فقط تا حدی که همسو با تصمیم‌های وزارتخانه باشد، باعث پیشبرد امور اجرایی خواهد شد و در غیر این صورت برعکس، موجب اختلال در نظام اداره امور خواهد شد و به نتیجه نیز نخواهد رسید.

ازاین‌رو، واسپاری یا واگذاری اختیارات به سطوح زیر ملی، مستلزم بررسی مجدد سطوح شناخته شده حاکمیت و مدیریت کشور است؛ چراکه در جمهوری اسلامی ایران آگاهانه یا ناآگاهانه بحث اصلاح تقسیمات کشوری به‌نوعی جای بحث تمرکززدایی را گرفته است؛ اما اصلاح تقسیمات کشوری به‌طور مجرد و بدون انجام اصلاحات در مدیریت سرزمین چندان تأثیری



در توسعه کشور نخواهد داشت. از سوی دیگر، استانداران تنها در بُعد وظایف فرابخشی با وزارت کشور مرتبط بوده و صرفاً و از این بُعد دارای ارتباط تشکیلاتی تعریف شده‌ای با وزارت مذکورند و برعکس در ارتباط با وظایف بین‌بخشی آنها که ناشی از نمایندگی عالی دولت و پشتوانه رأی اعتماد هیئت‌وزیران است؛ وزارت کشور فاقد اختیارات، اقتدار و زمینه‌های قانونی برای تأمین این منظور است و تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در استان‌ها نتوانسته است این مشکل را برطرف کند. به این ترتیب، چگونگی انجام وظایف بین‌بخشی توسط استاندار به‌عنوان نماینده عالی دولت در استان باید مبتنی بر رویکرد برنامه هفتم پیشرفت، قانونمند شود. در جمع‌بندی می‌توان هفت مانع اصلی در اجرای موفق واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها را به شرح زیر برشمرد:

جدول ۶. موانع پیش‌روی واگذاری تصدی‌ها به دستگاه‌های اجرایی استانی

عنوان مانع	شرح مانع
فقدان تفکیک امور ملی از محلی	عدم شناسایی شخصیت حقوقی برای سطوح تقسیمات کشوری و عدم انعطاف‌پذیری قوانین برای تطابق با شرایط محلی از جمله موانع قانونی هستند.
مقاومت ساختارهای مرکزی	واحدهای ستادی تمایل به حفظ قدرت و نفوذ خود دارند و به دلیل نگرانی از کاهش کنترل و تمرکز، در برابر واگذاری اختیارات مقاومت می‌کنند. فرهنگ اداری در ایران به‌طور تاریخی بر تمرکزگرایی استوار بوده و تغییر این رویکرد نیازمند زمان و آموزش‌های گسترده است.
ضعف زیرساخت‌های اداری و فنی	کمبود نیروی انسانی متخصص، نبود تجهیزات و فناوری کافی و فقدان دستورالعمل‌های شفاف اجرایی در استان‌ها مانع اجرای کامل وظایف و گذار شده است.
عدم تفویض اختیار کامل	انتقال ناقص وظایف بدون تأمین منابع مالی و مدیریتی کافی منجر به این شده که استان‌ها اغلب مجبور به دریافت تایید از مرکز برای تصمیم‌گیری‌های کلیدی هستند.
ضعف در هماهنگی میان‌بخشی	نبود سیستم‌های ارتباطی منظم و تضاد منافع میان واحدهای مرکزی و استانی باعث کاهش هماهنگی و افزایش تعارض در اجرا می‌شود.
مسائل فرهنگی و اجتماعی	عدم اعتماد به توانمندی استان‌ها و عدم آمادگی بخش خصوصی محلی برای پذیرش وظایف اجرایی از جمله چالش‌های فرهنگی و اجتماعی محسوب می‌شود.
تمرکزگرایی در تأمین اعتبارات و بودجه	وابستگی استان‌ها به بودجه‌های ملی و عدم تطابق منابع مالی با وظایف و گذار شده منجر به ضعف عملکرد واحدهای استانی در انجام وظایف جدید می‌شود.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۶. نقشه راه پیشنهادی انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به دستگاه‌های اجرایی استانی

با توجه به نکات بیان شده، به‌منظور ارتقای کیفیت حکمرانی کشور لازم است که براساس سیاست‌های کلی نظام و همچنین قانون برنامه هفتم پیشرفت، برنامه و اقدام اجرایی برای انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها انجام شود. قبل از ارائه نقشه راه به‌منظور عملیاتی‌سازی این موضوع مهم برخی از الزامات و بایسته‌ها مبتنی بر اسناد قانونی و تجارب پیشین ارائه می‌شود که عبارت‌اند از:

توصیه می‌شود تجربه دهه ۸۰ شورای عالی اداری بازخوانی شود و با انجام آسیب‌شناسی دقیق، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های جدید در در اجرای بندهای (۳) و (۱۵) ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری با اصلاحات لازم به تصویب شورای عالی اداری برسد. در این قسمت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان اداری و استخدامی کشور می‌توانند با برگزاری نشست‌های تخصصی و جمع‌آوری ذی‌نفعان، گزارش سیاستی این موضوع را تهیه و تدوین کنند.

لازم است در دولت، هم‌افزایی میان سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت کشور برای تهیه چارچوب عملیاتی و اجرایی این بند قانونی برنامه هفتم پیشرفت ایجاد شود تا زیرساخت‌های لازم متناسب با اقتضات نظام سیاسی و نظام اداری کشور برای واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها و شهرستان‌ها، فراهم شود. این اقدام می‌تواند با تشکیل کمیته پیگیری‌های ویژه ذیل دفتر

رئیس‌جمهور یا معاون اول با حضور دستگاه‌های اجرایی از دولت و مجلس انجام شود.

❖ واگذاری امور تصدی‌گری به استان‌ها باید به صورت تدریجی و همراه با یک نمونه آزمایشی باشد. به صورت نمونه یک وزارتخانه و دستگاه اجرایی که داوطلب است، تصدی‌های قابل واگذاری آن شناسایی و مبتنی بر چارچوب و اصول مشخص، واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها انجام شود.

❖ یکی از اصول اساسی که پیش از تدوین نقشه راه پیشنهادی باید مدنظر قرار بگیرد، شناسایی و رفع موانع و خلأهای قانونی در فرایند تمرکززدایی و واگذاری امور تصدی‌گری به استان‌هاست. این موضوع به عنوان پیش‌نیاز اساسی در اجرای موفق این سیاست، باید مورد توجه ویژه باشد. پیش از ارائه نقشه راه، باید توجه ویژه‌ای به چالش‌های قانونی، از جمله ابهام در تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری، نبود دستورالعمل‌های اجرایی شفاف و خلأهای موجود در قوانین مرتبط شود.

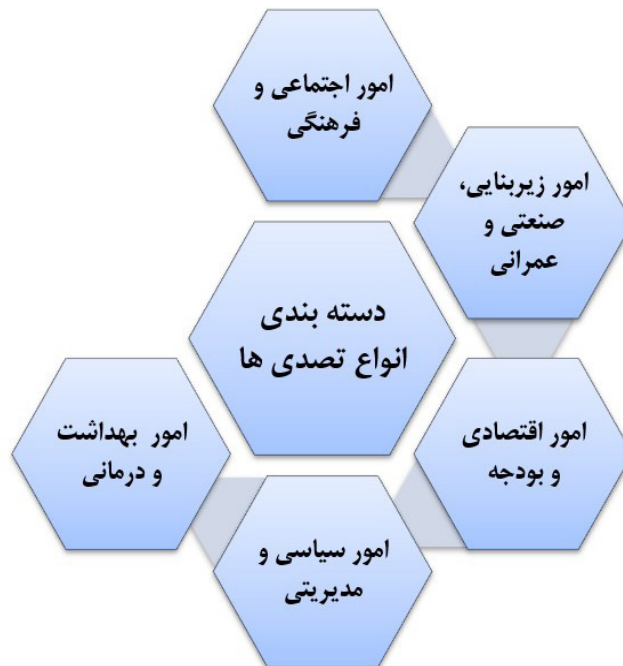
❖ یکی از چالش‌های اساسی در مسیر اجرای سیاست تمرکززدایی، نبود معیارها و اصول مشخص در تفکیک امور ملی از امور منطقه‌ای و محلی در قوانین کشور است. هرچند سیاست‌های متعددی بر تمرکززدایی تأکید داشته‌اند؛ اما عدم تعریف مشخص این دسته‌بندی باعث شده است که بسیاری از وظایف اجرایی که قابلیت واگذاری به سطوح محلی را دارند، همچنان در اختیار دولت مرکزی باقی بمانند. این مسئله ضرورت تدوین چارچوبی قانونی را نشان می‌دهد که بتواند امور ملی، منطقه‌ای و محلی را از یکدیگر متمایز کرده و مبنای مشخصی برای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در این حوزه ارائه دهد.

براساس الزامات و نکات بیان شده نقشه راه پیشنهادی برای انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها به شرح زیر ارائه می‌شود.

۱-۶. شناسایی و دسته‌بندی تصدی‌های قابل واگذاری به دستگاه‌های اجرایی استانی

اولین گام مهم این است که تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها مبتنی بر سیاست‌ها و قوانین شناسایی و دسته‌بندی شوند. براساس مرور اسناد سیاستی و قانونی، دسته‌بندی اولیه ذیل برای واگذاری امور تصدی‌گری ارائه می‌شود.

شکل ۱. دسته‌بندی انواع تصدی‌ها



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

لازم است به صورت مصداقی تمامی تصدی‌های قابل واگذاری، ذیل هر یک از گونه‌های پنج‌گانه ذکر شده قرار بگیرند.



۲-۶. تعیین مصادیق امور تصدی‌گری توسط هریک از وزارخانه‌ها و مؤسسات دولتی

در گام بعدی لازم است هریک از وزارخانه‌ها و مؤسسات دولتی، تصدی‌های قابل واگذاری خود را به استان‌ها مشخص کنند و ذیل پنج‌گانه مرحله قبل قرار دهند. در این مرحله وزارخانه‌ها، باید ابتدا کلیه خدمات و تکالیفی که برعهده دارند را مشخص کنند و در مرحله بعد طبق قانون امور حاکمیتی را از تصدی‌گری تفکیکی کنند و در مرحله بعد تصدی‌های قابل واگذاری را در ذیل دسته‌بندی مرحله قبل قرار دهند. در ذیل یک نمونه از ماتریس تکالیف قابل واگذاری وزارخانه‌ها آمده است.

جدول ۷. ماتریس تکالیف و تصدی‌های قابل واگذاری وزارخانه‌ها

تصدی‌های قابل واگذاری					
امور بهداشت و درمان	امور سیاسی و مدیریتی	امور اقتصادی و بودجه	امور زیربنایی، صنعتی و عمرانی	امور اجتماعی و فرهنگی	
	<p>* ایجاد و اداره مؤسسات و مراکز آموزشی در زمینه‌های فرهنگی، هنری، سینمایی، مطبوعاتی، خبری، میراث فرهنگی، گردشگری و زیارتی، اوقاف و امور خیریه و اجرای برنامه‌های آموزشی یاد شده</p>		<p>* توسعه، ایجاد، احداث و تکمیل و تجهیز کتابخانه‌های عمومی و مراکز فرهنگی و هنری و سینمایی و اداره آنها</p>	<p>* حمایت، نظارت و اجرای قوانین و ضوابط مربوط به فعالیت‌های فرهنگی و هنری اعم از مطبوعات و نشریات، نشر کتاب، چاپخانه‌ها و مؤسسات وابسته، مؤسسات تبلیغاتی و... * صدور مجوز و پروانه فعالیت‌های فرهنگی، هنری، سینمایی، ویدئویی، مطبوعاتی، خبری، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی، آموزش و پژوهش فرهنگی و هنری، صنوف فرهنگی و هنری، انجمن‌ها، مؤسسات، کانون‌ها و مراکز فرهنگی و هنری.</p>	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
<p>* نظارت بهداشتی بر مراکز نگهداری و پرورش دام و مراکز تهیه، تولید و توزیع و عرضه فرآورده‌های خام با منشأ دامی و محصولات شیلاتی، کارخانجات خوراک دام، کشتارگاه‌ها و اماکن عرضه دام و اعمال استانداردها</p>		<p>* انجام اقدامات لازم در زمینه خرید، فروش، بازاریابی، صادرات، بیمه، نگهداری، امحا و نظایر آن در خصوص محصولات و فرآورده‌های بخش کشاورزی براساس قوانین، مصوبات و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور * اجرای ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برای انجام فعالیت‌های مربوط به کشاورزی، منابع طبیعی و دام و طیور و آبزیان</p>	<p>* تهیه، تدوین و اجرای طرح‌های جامع مربوط به افزایش تولید محصولات کشاورزی و دامی و کاهش ضایعات در سطح استان * اجرای وظایف مقرر در قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن در سطح استان</p>	وزارت جهاد کشاورزی	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۶. اولویت‌بندی تصدی‌های قابل واگذاری هر دستگاه اجرایی

در گام سوم لازم است که پس از شناسایی تصدی‌های قابل واگذاری هر دستگاه اجرایی، مبتنی بر اقتضات هر دستگاه اجرایی و امکان‌پذیری اجرایی و همچنین توانمندی و قابلیت‌های استان‌ها برای پذیرش مسئولیت تصدی‌ها، تصدی‌های قابل واگذاری در سه سطح به‌منظور اجرایی‌سازی و انتقال به استان، اولویت‌بندی شوند.

شکل ۲. اولویت‌بندی و سطح‌بندی تصدی‌های قابل واگذاری

تصدی‌های سطح اول

• انتقال تصدی‌ها به استان‌ها در یک سال آینده

تصدی‌های سطح دوم

• انتقال تصدی‌ها به استان‌ها تا دو سال آینده

تصدی‌های سطح سوم

• انتقال تصدی‌ها به استان‌ها تا چهار سال آینده

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۴-۶. تشکیل کارگروه ویژه ذیل «شورای عالی راهبری برنامه»

اجرائی شدن حکمرانی غیرمتمرکز در کشور و افزایش اختیارات استانداران و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری، نیاز به یک ساختار ثابت برای راهبری و نظارت بر اجرای آن است. به‌رغم اینکه در کشور، نهاد شورای عالی اداری وجود دارد؛ اما به‌دلیل اینکه مانند دیگر شوراهای کشور، کارآمدی لازم را نداشته است، پیشنهاد می‌شود به‌صورت ویژه ذیل «شورای عالی راهبری برنامه»، کمیته‌ای برای این امر تشکیل شود و سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت کشور به‌صورت منظم اقدامات خود را گزارش دهند تا این برنامه بزرگ ملی و تکلیف قانونی به بهترین وجه، اجرایی شود.

۷. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی و تقنینی

گزارش حاضر به بررسی ضرورت و فرایند واگذاری امور تصدی‌گری از دولت به استان‌ها در چارچوب برنامه هفتم پیشرفت کشور پرداخته است. ابتدا، با مفهوم‌سازی دقیق امور تصدی‌گری و تفکیک آن از وظایف حاکمیتی، جایگاه این موضوع تبیین شد. همچنین، سابقه تقنینی و اجرایی این امر، از جمله مصوبات برنامه‌های توسعه‌ای و قوانین مرتبط نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه هفتم پیشرفت و همچنین آیین‌نامه‌های اجرایی و اقدامات مرتبط با موضوع به‌تفصیل بررسی شد تا زمینه‌ای برای درک عمیق‌تر این برنامه و تاریخچه آن فراهم شود. در ادامه، یافته‌های گزارش به شناسایی چالش‌های موجود در مسیر انتقال وظایف اجرایی به استان‌ها متمرکز شد. از مهم‌ترین موانع می‌توان به مقاومت ساختارهای مرکزی، ضعف زیرساخت‌های فنی و اداری در استان‌ها، ابهامات قانونی در تفکیک وظایف و وابستگی بودجه‌ای واحدهای استانی به دولت مرکزی اشاره کرد. این موانع باعث شده است که تمرکززدایی و واگذاری تصدی‌ها به استان‌ها به شکل کامل و کارآمد در کشور اجرایی نشود، هرچند تلاش‌هایی در قالب مصوبات پیشین صورت گرفته است.

یکی از موضوعات بنیادینی که در مسیر تحقق تمرکززدایی باید مورد توجه ویژه قرار گیرد، عدم تفکیک شفاف امور ملی از امور منطقه‌ای و محلی در قوانین کشور است. در حال حاضر، معیاری مشخص برای تمایز این امور در نظام حقوقی ایران وجود ندارد و همین امر باعث شده که بسیاری از وظایف اجرایی که قابلیت واگذاری به سطوح محلی را دارند، همچنان در سطح ملی مدیریت



شوند. این نقیصه، پیش‌نیاز اساسی برای اجرای موفق سیاست تمرکززدایی است و بدون تعریف و تفکیک دقیق این امور، انتقال وظایف اجرایی و تصدی‌ها به استان‌ها با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد.

براساس تحلیل‌های ارائه شده، پیشنهادهای سیاستی مشخصی برای رفع موانع و تسریع فرایند تمرکززدایی ارائه شده است. این پیشنهادهای شامل اجرای تدریجی و آزمایشی واگذاری‌ها، ایجاد چارچوب‌های قانونی شفاف، تقویت منابع مالی و انسانی در سطح استانی و تشکیل کارگروه‌های نظارتی ویژه ذیل شورای عالی راهبری برنامه هفتم پیشرفت برای نظارت بر اجرای این برنامه است. همچنین، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای نظارت و شفافیت و افزایش هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها از دیگر توصیه‌های کلیدی است. در گزارش حاضر بر اهمیت رویکرد مرحله‌ای و متوازن در اجرای سیاست تمرکززدایی تأکید دارد. همچنین، واگذاری امور تصدی‌گری نه تنها به کاهش بار اجرایی دولت مرکزی کمک می‌کند، بلکه موجب بهبود عدالت اجتماعی، تقویت ظرفیت‌های محلی، و تسریع توسعه اقتصادی در مناطق کمتر توسعه‌یافته می‌شود. برای تحقق این اهداف، ایجاد هماهنگی میان بخشی و مشارکت مردم در فرایند حکمرانی از اهمیت بالایی برخوردار است. برخی از پیشنهادهای سیاستی و تقنینی به شرح زیر ارائه می‌شود.

✔ دولت و مجلس شورای اسلامی با همکاری یکدیگر با تدوین و تصویب «قانون جامع تمرکززدایی» یا «قانون جامع تقسیمات سیاسی- اداری»، چارچوبی حقوقی و اجرایی برای تفکیک وظایف سطوح مختلف حکمرانی، تعریف اختیارات مقامات محلی و استانداران، نحوه تأمین مالی وظایف واگذار شده و ایجاد یک نظام نظارتی شفاف و پاسخ‌گو فراهم کند. این قانون باید ضمن تبیین دقیق نقش دولت مرکزی و سطوح مختلف حکمرانی منطقه‌ای و محلی، بر رفع خلأهای قانونی موجود تمرکز کرده و نظام مدیریتی کشور را با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیازهای توسعه‌ای کشور هماهنگ سازد.

✔ سازمان اداری و استخدامی کشور با مشارکت سایر دستگاه‌های اجرایی و همچنین کمک مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چارچوب ملی تمرکززدایی را تدوین کند که شامل نقشه راه واگذاری وظایف، دستورالعمل‌های دقیق و زمان‌مند، معیارهای تفکیک امور حاکمیتی و تصدی‌گری و شاخص‌های ارزیابی عملکرد باشد. این چارچوب باید به تصویب شورای عالی اداری برسد و در طول برنامه هفتم پیشرفت برای پیاده‌سازی ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنا قرار بگیرد.

✔ با توجه به تجربیات ناموفق گذشته لازم است اجرای آزمایشی واگذاری تصدی‌ها در دستور کار قرار بگیرد. در سال دوم برنامه هفتم پیشرفت، سه استان با ظرفیت بالای اداری و زیرساختی به‌عنوان پایلوت انتخاب شوند. وظایف تصدی‌گری مشخصی به این استان‌ها واگذار شود و سازمان برنامه‌بودجه، تأمین منابع مالی مرتبط را تضمین کند. نتایج طرح به‌صورت شفاف به مجلس شورای اسلامی و نهادهای اجرایی گزارش شود و براساس عملکرد این برنامه در این سه استان در سایر استان‌ها نیز پیاده‌سازی شود.

✔ سازمان اداری و استخدامی کشور برای هر وزارتخانه و دستگاه اجرایی، سندی شفاف طراحی کند که در آن اولاً، تمامی وظایف و خدمات دستگاه‌ها مشخص شود، ثانیاً، وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری تفکیک شود، ثالثاً، وظایف قابل واگذاری مشخص و زمان‌بندی اجرای آن تعیین شود.

✔ آموزش و توانمندسازی کارکنان دولت در سطوح استانی و محلی نیز موضوع مهم دیگر است که باید مدنظر قرار بگیرد. سازمان اداری و استخدامی کشور برنامه‌های آموزشی جامع برای کارکنان اداری استان‌ها طراحی و اجرا شود تا توانایی آنها در مدیریت وظایف جدید افزایش یابد. این آموزش‌ها شامل مدیریت مالی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و استفاده از فناوری‌های مدرن برای تصمیم‌گیری باشد.

جدول ۸. پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
همسویی با اصل ۴۴ قانون اساسی و نیازهای توسعه منطقه‌ای	میان مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	وزارت کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور	- هماهنگی بین قوای مقننه و مجریه - رفع خلأهای قانونی موجود	تدوین و تصویب «قانون جامع تمرکززدایی» برای تفکیک وظایف حکمرانی ملی و محلی، تامین مالی و نظارت شفاف.	*		۱
گزارش شفاف عملکرد به مجلس و اصلاح طرح بر اساس نتایج پایلوت	میان مدت	استانداران منتخب و سایر دستگاه‌های اجرایی	دولت (هیئت وزیران)	- انتخاب استان‌های پایلوت - تأمین منابع مالی توسط سازمان برنامه‌بودجه - نظارت بر عملکرد	اجرای آزمایشی واگذاری تصدی‌ها در سه استان پایلوت با ظرفیت اداری بالا.	*		۲
جلوگیری از موازی‌کاری و شفاف‌سازی مسئولیت‌ها	کوتاه مدت	سایر دستگاه‌های اجرایی	سازمان اداری و استخدامی کشور	- تهیه سند شفاف برای هر دستگاه - زمان‌بندی واگذاری وظایف	تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در سند اختصاصی هر وزارتخانه.		*	۳

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

منابع و مأخذ

- [۱]. مجلس خبرگان قانون اساسی. (۱۳۶۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مجلس خبرگان.
- [۲]. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۵). قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی.
- [۳]. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۸). برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی.
- [۴]. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۴). برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی.
- [۵]. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۹). قانون سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی.
- [۶]. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). قانون مدیریت خدمات کشوری. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی.
- [۷]. مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی.
- [۸]. مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). قانون برنامه هفتم پیشرفت. تهران: مصوبات مجلس شورای اسلامی. مصوبات شورای عالی اداری.
- [۹]. شورای عالی اداری. (۱۳۸۱). مصوبه انتقال وظایف اجرایی وزارتخانه‌های مختلف به واحدهای استانی. تهران: شورای عالی اداری.
- [۱۰]. هیئت وزیران. (۱۳۹۵). تصویب‌نامه واگذاری اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها تا پایان سال ۱۴۰۰. تهران: هیئت وزیران.
- [۱۱]. قانون مدیریت خدمات کشوری.

گزیده سیاستی

گزارش حاضر به بررسی ضرورت و فرایند واگذاری امور تصدی‌گری از دولت به استان‌ها در چارچوب برنامه هفتم پیشرفت کشور پرداخته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir