



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



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۸۲۷  
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۴/۲۳  
دوره دوازدهم - سال دوم  
ثبت: ۶۱

#### عنوان گزارش:

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

#### نوع گزارش:

طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

#### نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

#### تهیه و تدوین:

فاطمه سادات میراحمدی

#### اظهارنظرکنندگان:

محمدرضا عبدلی (دفتر مطالعات زیربنایی)، ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی)،  
علی سبحانی (دفتر مطالعات بخش عمومی)، سیدمحسن علوی‌منش، زهرا ذاکری، حسین هرورانی  
(دفتر مطالعات اقتصادی)

#### ناظران علمی:

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

#### گرافیک و صفحه‌آرا:

زهرا دلآوری

#### ویراستار ادبی:

زهرا عطاردی

#### واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری
۲. فرمانداری
۳. فرمانداری‌های ویژه
۴. تمرکززدایی
۵. تعیین وظایف و اختیارات

#### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۱/۳۰



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. اظهار نظر کارشناسی.....	۱۱
۲-۱. بررسی کلیات طرح.....	۱۱
۲-۲. بررسی مواد طرح.....	۱۳
۳. جمع بندی و پیشنهادات.....	۲۰
منابع و مآخذ.....	۲۱

## فهرست جدول

جدول ۱. وظایف و اختیارات تفویضی به فرمانداری های ویژه طبق طرح حاضر.....	۱۴
---	----



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

### چکیده



یکصد و بیست و هشتم، یکصد و دهم، ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵)، ماده (۲) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۶)، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «۱۶» سیاست‌های کلی قانونگذاری مغایرت دارد. رویکرد بهینه این است که وظایف، اختیارات و ضوابط سازماندهی همه سطوح (استان، شهرستان، بخش و دهستان و نیز شهرها و روستاها) در سراسر کشور، به صورت جامع و به منظور رفع مشکلات و تنگناهای ناشی از تمرکزگرایی اداری-مالی مورد تجدیدنظر قرار گیرد. این امر مستلزم ارائه لایحه جامع تقسیمات سیاسی-اداری «با جهت گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت» به مجلس شورای اسلامی است.

«فرمانداری‌های ویژه» به موجب مصوبه دولت در سال ۱۳۸۶ تشکیل می‌شود. با وجود اینکه حدود دو دهه از تصویب نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته و به رغم تلاش‌های صورت گرفته، تشکیل فرمانداری‌های مذکور در محدوده ایجاد ساختار متوقف شده و بحث تعریف وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه مسکوت مانده که مغایر فلسفه وجودی ایجاد فرمانداری‌های ویژه است. هدف طرح حاضر، تعیین برخی وظایف و اختیارات برای فرمانداری‌های ویژه و ارتقای جایگاه، ارتقای ساختار اداری و نیز استقلال بودجه فرمانداری‌های مذکور است. گذشته از اینکه فرمانداری ویژه از مبانی و جایگاه قانونی مستحکمی برخوردار نیست و تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه در قانون مستلزم ابتداء الحاق موادی به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است، مواد طرح حاضر با برخی اصول قانون اساسی (اصول هفتاد و پنجم، پنجاه و دوم و



## مسئله اصلی

با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی مورد تأکید [قانون برنامه چهارم](#) ماده (۷۳) و [قانون برنامه پنجم](#) توسعه ماده (۱۸۶) بوده است و سال‌هاست قوانین (از جمله بند «۳» اهداف کلی [قانون برنامه اول](#) توسعه، بند «۷» بخش خط‌مشی [قانون برنامه دوم](#) توسعه، بند «د» ماده (۲) [قانون برنامه سوم](#) توسعه، ماده (۱۸۶) [قانون برنامه پنجم](#) توسعه، و بند «الف» ماده (۲۶) [قانون برنامه ششم](#) توسعه و بند «الف» ماده (۱۰۵) [قانون برنامه هفتم](#)) بر تمرکززدایی و انتقال و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها و شهرستان‌ها تأکید دارند، اما تاکنون در این زمینه اقدام اساسی 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 حدود دو دهه از تصویب‌نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته و به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، تشکیل فرمانداری‌های مذکور در محدوده ایجاد ساختار متوقف، و 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.

## نقاط قوت و ضعف لایحه

ملاحظات دربارۀ طرح حاضر وجود دارد که ضروری است به آنها توجه شود:

۱ هر چند طبق ماده (۱۵) [قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری](#) مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵، وزارت کشور موظف بوده «ظرف مدت ۳ ماه لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید»؛ اما تاکنون این امر محقق نشده است و در نظام حقوقی کنونی موضوع تعیین وظایف و اختیارات و

جایگاه مدیران منطقه‌ای (استانداران، فرمانداران) توسط مصوبات شورای عالی اداری ساماندهی شده که این وضعیت جزء خلأها و نقایص قانونی است؛ چراکه موضوع شرح وظایف و اختیارات مدیران منطقه‌ای را به دلیل ماهیت تقنینی آن باید قانونگذار تعیین کند. ۲ شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه (جمعیت شهرستان، جمعیت مرکز شهرستان، فاصله از مرکز استان، وسعت شهرستان و سابقه داشتن فرمانداری)، همه شاخص‌های کمی هستند؛ در حالی که ایجاد واحدهایی 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. لذا 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 در قانون تعیین شود که این امر مستلزم الحاق موادی به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است. تعیین معیارهای ایجاد فرمانداری‌های ویژه ماهیت تقنینی دارد و قابل تفویض به دولت نیست و سکوت قانونگذار در خصوص این نکته در فرایند تصویب این طرح، می‌تواند به‌منزله مغایرت با صدر اصل هشتمادو [قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#) ارزیابی شود.

۳ فرمانداری ویژه در ایران به موجب تصویب‌نامه دولت ایجاد شده است و از مبانی و جایگاه قانونی مستحکمی برخوردار نیست. با توجه به یکپارچگی نظام سیاسی و اداری کشور هرگونه تفویض اختیار به فرمانداری‌های ویژه، نیازمند مشخص شدن مواردی مانند سازوکار نظارت دولت مرکزی بر فرمانداری‌های ویژه، نوع رابطه میان فرمانداری‌های ویژه با استانداری استان‌هایی که فرمانداری‌های مذکور در قلمرو آن قرار گرفته‌اند و نیز با سایر نهادها و وابسته به قوه مجریه و نهادها و حکومتی است. در واقع تفویض وظایف و اختیارات به فرمانداری‌های ویژه مستلزم اصلاح قوانین متعدد، بازطراحی فرایندهای اداری و به‌ویژه ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی فرمانداری‌های ویژه است. به خصوص



انتظامی مغایر بند «۴» اصل یکصد و دهم قانون اساسی (۱۱۰)، تبصره «۱» ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵)، ماده (۲) [قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران](#) (مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۶) و نیز بند «۱۶» سیاست‌های کلی قانونگذاری است.

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

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 مایوس‌کننده اداری و به‌ویژه تحقق سیاست‌های مندرج در قوانین و اسناد فرادست درباره تمرکززدایی است؛ لذا کلیات تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه در قانون مورد تأیید است. با این حال، نظر 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 آنجا که 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 همچون تشدید تلاش‌های فرمانداری‌های معمولی کشور برای تبدیل شدن به فرمانداری ویژه، و در نتیجه افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت، پیشنهاد می‌شود رویکردی اتخاذ شود که همه فرمانداری‌ها در کل کشور، به نسبت پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های خود از مزایای تفویض اختیارات بهره‌مند شوند.

لذا رویکرد بهینه این است که وظایف، اختیارات و ضوابط سازماندهی همه سطوح (استان، شهرستان، بخش و دهستان و نیز شهرها و روستاها) در سراسر کشور، به‌صورت جامع مورد تجدیدنظر قرار گیرد، به‌گونه‌ای که مشکلات و تنگناهای کل سطوح و واحدهای تقسیماتی که ناشی از تمرکزگرایی اداری-مالی است از بین برود؛ از آنجا که امر تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه نیازمند اصلاح قوانین متعدد، بازطراحی برخی فرایندهای اداری و ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی فرمانداری‌های مذکور به سطوح بالاتر دولت و ... است، لذا ضروری است دولت لایحه

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 گام به گام و تدریجی اختیارات و وظایف قابل تفویضی که ممکن است به تعارض منافع ملی و محلی منجر شود، مدنظر قرار گیرد؛ چرا که در بسیاری از موارد امکان بروز انحراف‌ها و تخلفات به‌خصوص در مباحث مرتبط با تخصیص زمین و کاربری اراضی به‌شدت محسوس است.

۴ ارتقای جایگاه، ارتقای ساختار اداری و تشکیل شوراها، کارگروه‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌های متناظر استانی در فرمانداری‌های ویژه - که عملاً دارای بار مالی است - مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. به‌ویژه ارتقای ساختار اداری فرمانداری‌های ویژه عملاً به افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت (از نظر نیروی انسانی، پست‌ها و ...) منجر می‌شود که مغایر قوانین متعدد کشور و نیز اسناد بالادستی از جمله بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری و به‌ویژه بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم توسعه مبتنی بر کاهش سالیانه حداقل ۵ درصدی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی است. لذا با توجه به تصریح ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این بخش از مفاد طرح، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه صحن علنی خواهد بود. نکته دیگر اینکه تمایز قائل شدن میان فرمانداری‌های ویژه و فرمانداری‌های معمولی از منظر تفویض اختیارات سبب تلاش سایر فرمانداری‌های کشور جهت ارتقا به فرمانداری ویژه و در نتیجه تشدید معضل افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت خواهد شد.

۵ «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، مغایر بند «الف» ماده (۳۱) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#) است. از این رو، به‌موجب ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب این بخش از مفاد طرح نیز نیازمند دوسوم آرای نمایندگان است.

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

۷ شمول مفاد تبصره «۱» ذیل ماده (۵) نسبت به نیروهای

(شامل استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها) بپردازد. چنین لایحه‌ای باید ضرورتاً شامل جایگاه و نحوه انتخاب/انتصاب رؤسا و مدیران دولت‌های محلی، وظایف و اختیارات کلیه سطوح دولت محلی، ساختار و تشکیلات دولت‌های محلی، نحوه نظارت دولت مرکزی بر دولت‌های محلی، نحوه تأمین مالی جهت وظایف تفویض شده به دولت‌های محلی و ... باشد.

جامع تقسیمات سیاسی-اداری را «با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت» به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. ضروری است چنین لایحه‌ای گذشته از تجدیدنظر در سطوح تقسیمات کشوری از منظر شاخص‌ها و فرایند تشکیل، به تقسیم وظایف و صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی، و سطوح دولت محلی

## ۱. مقدمه

نظام تقسیمات سیاسی-اداری به‌ویژه در حکومت‌های تک‌ساخت از دو وجه اصلی برخوردار است: نخستین وجه این است که واحدهای سیاسی در سطوح منطقه‌ای، میانی و محلی براساس چه شاخص‌ها و فرایندی ایجاد می‌شوند. وجه دوم این است که قدرت و اختیارات چگونه به رده‌های ذیل دولت مرکزی منتقل می‌شود و این قدرت و اختیارات تا چه اندازه است. در واقع وجه دوم، ملاحظات ساختاری/نهادی درباره شیوه‌های مختلف تخصیص مسئولیت و اختیارات میان سطوح دولت محلی است [۱].

سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران، سیستم «چهار رده‌ای» و 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 همچون استفاده از راهکارهای اصلاحی عدم تراکم جهت ارتقای کارآمدی نظامات مدیریت اداری در کشور مورد توجه قرار گرفت. اما سیاست‌های عدم تمرکز به‌گونه‌ای که موجبات پیشرفت و توسعه پایدار استان‌ها را فراهم کند تحقق عینی و عملی نیافته است که از جمله پیامدهای آن تلاش سطوح زیرین تقسیماتی برای ارتقای سطح، با هدف بهره‌مندی از منابع و اختیارات بیشتر و در نتیجه 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، 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» مورد تأکید قانون برنامه چهارم توسعه ماده (۷۳) و قانون برنامه پنجم توسعه ماده (۱۸۶) بوده و سال‌هاست که قوانین (از جمله بند «۳» اهداف کلی قانون برنامه اول توسعه، بند «۷» بخش خط‌مشی قانون برنامه دوم توسعه، بند «د» ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه، ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه، و بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه و بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم) بر «تمرکززدایی» و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها و شهرستان‌ها تأکید دارند، اما تاکنون در این زمینه اقدام اساسی به‌عمل نیامده است.

تجربیات گذشته و حال حاضر تراکم‌زدایی، و تفویض اختیارات دولت مرکزی به سطوح زیرین تقسیماتی نشان می‌دهد که هر چند 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 از سوی 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 همچون کندی کار، رفت و آمدهای 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 تمرکز دایی باشد، ایجاد «فرمانداری‌های ویژه» به موجب مصوبه دولت در سال ۱۳۸۶ بوده است. ایجاد فرمانداری‌های ویژه در واقع پاسخی به مسائلی از جمله وضعیت و شرایط خاص سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی برخی از شهرستان‌ها، جمعیت، وسعت، بُعد 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 گاهی شهرستان‌ها خواستار تأسیس استانی مستقل یا الحاق به استانی دیگر باشند. لذا دولت «به‌منظور ارائه 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 بیش از ۴۰ فرمانداری ویژه ایجاد شده است. اما با وجود اینکه حدود دو دهه از تصویب نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته و به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، تشکیل فرمانداری‌های مذکور در محدوده ایجاد ساختار متوقف شده و دامنه وظایف و اختیارات آنها تعریف نشده است [۲].

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؛ با این حال، بحث تعریف وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه همچنان مسکوت مانده که معایر فلسفه وجودی ایجاد فرمانداری‌های ویژه است. به عبارت 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 ۶۱)، به دنبال 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؛ اما 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 وزیران در جلسه ۱۳۸۶/۵/۳ دایر نمودن فرمانداری‌های ویژه شهرستان‌هایی که دارای شاخص‌های ذکر شده هستند [را] مورد تصویب قرار داد. در ادامه به‌رغم اقداماتی که صورت گرفت نظیر صدور حکم معاون استاندار برای فرمانداران ویژه و نیز حکم معاون مدیرکل برای برخی رؤسای ادارات این شهرستان‌ها، اما عملاً تعریف مشخص و کاربردی در حوزه امورات اداری و اجرایی در این شهرستان‌ها وجود ندارد و تغییر خاصی صورت نگرفته است». در ادامه به بررسی کلیات و مواد طرح پرداخته می‌شود.



### ۲-۱. بررسی کلیات طرح

با وجود اینکه سطوح و واحدهای تقسیمات سیاسی-اداری ایران در وضعیت برابر نسبت به هم قرار دارند که این موضوع 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 منظور در نظر گرفتن منافع عمومی متناسب با هدف قانون به صورت خاص صرف نظر کند [۳]. تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه گامی مثبت در راستای تقلیل مطالبات مکرر برای تشکیل استان‌های جدید، افزایش اعتماد نهادی و کاهش نارضایتی‌های اجتماعی ناشی از بوروکراسی اداری و به‌ویژه تحقق تمرکززدایی و سیاست‌های مندرج در قوانین و اسناد فرادست است. با این حال، ایرادها و ملاحظات در باره طرح حاضر وجود دارد که ضروری است به آنها توجه شود:

**۱** قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵، برخلاف قوانین سلف خود، فاقد احکامی در خصوص شرح وظایف و اختیارات استانداران، فرمانداران، بخشداران، و ده‌داران و همچنین چگونگی انتصاب و عزل آنهاست. هر چند طبق ماده (۱۵) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲، وزارت کشور موظف بوده «ظرف مدت ۳ ماه لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید»، اما تاکنون این امر محقق نشده است و در نظام حقوقی کنونی موضوع تعیین وظایف و اختیارات و جایگاه مدیران منطقه‌ای (استانداران، فرمانداران) توسط مصوبات شورای عالی اداری ساماندهی شده که این وضعیت جزء خلأها و نقایص قانونی است؛ چراکه موضوع شرح وظایف و اختیارات مدیران منطقه‌ای را به دلیل ماهیت تقنینی آن باید قانونگذار تعیین کند. بنابراین رویکرد ایدئال این است که شرح وظایف و اختیارات کلیه مدیران منطقه‌ای (استانداران، فرمانداران و بخشداران و نیز فرمانداران ویژه) در قانون تعیین شود.

**۲** فرمانداری ویژه در ایران به موجب 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». از سویی با توجه به یکپارچگی نظام سیاسی و اداری کشور هر گونه تفویض اختیار به فرمانداری‌های ویژه، نیازمند مشخص شدن مواردی مانند سازوکار نظارت دولت مرکزی بر این فرمانداری‌ها و نوع رابطه میان فرمانداری‌های ویژه با استاندار 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. در واقع 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.

**۳** ضروری است ضمن ارائه تعریف دقیق از فرمانداری ویژه در قانون و قلمرو صلاحیت‌های آن، معیارهای ایجاد فرمانداری‌های ویژه باز تعریف و مرجع احراز وجود معیارها جهت تعیین فرمانداری‌های ویژه در قانون تعیین شود که این امر مستلزم الحاق موادی به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است. تعیین معیارهای ایجاد فرمانداری‌های ویژه ماهیت تقنینی دارد و قابل تفویض به دولت نیست و سکوت قانونگذار در خصوص این نکته در فرایند تصویب این طرح، می‌تواند به منزله مغایرت با صدر اصل هشتمادوینج قانون اساسی ارزیابی شود.

لازم به توضیح است که شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه بر اساس مفاد مصوبات شماره‌های ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۹ و ۸۴۵۴۴/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۸ هیئت وزیران به شرح 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)،
- ه) مساحت (۱۰ هزار کیلومتر مربع).



جمعیت شهرستان، جمعیت مرکز شهرستان، فاصله از مرکز استان، وسعت شهرستان و سابقه داشتن فرمانداری، به‌عنوان شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه، همه شاخص‌های کمی هستند. در حالی که، ایجاد واحدهایی 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، در نظر گرفتن بار مالی و ... باشد. بررسی فهرست فرمانداری‌های ویژه کشور نشان می‌دهد که فرمانداری‌های مذکور نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند.

گفتنی است؛ یکی از علل عمده تغییرات پی‌درپی به‌وجود 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 به‌عنوان شرط تشکیل فرمانداری‌های ویژه و به‌خصوص 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. به‌عبارت‌دیگر، همان‌گونه 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 به‌دنبال 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 ... به‌طور روزافزونی خواستار تبدیل به فرمانداری ویژه، جهت برخورداری از وظایف و اختیارات جدید و ... 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 به‌دلیل برخی

ملاحظات توسط دولت به فرمانداری ویژه ارتقا یافته‌اند.

**۴** 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 آنجا که 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 همچون 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، ظرفیت‌ها و حجم کار موجود در قلمرو خود از مزایای تفویض اختیارات بهره‌مند شوند. در این زمینه نظارت مجلس شورای اسلامی بر اجرای صحیح جزء «۳» ذیل بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم، که از جمله بر «انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به شهرستان‌ها» تأکید دارد، ضروری است.

با توجه به این واقعیت که فرمانداری‌های کشور نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند، در صورت تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه در قانون، 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 غیره 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.

**۵** به‌منظور تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه

به صورت نظام‌مند در قانون شایسته است:

■ ابتدا قانون روزآمدی در خصوص وظایف و اختیارات وزارت کشور تدوین و تصویب شود. قانون یا آیین‌نامه‌ای در جمهوری اسلامی ایران به تصریح ساختار، وظایف و اختیارات وزارت کشور نپرداخته است و جزء اساسنامه هیئت دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۱۳۱۰/۱/۲۸، در دوره پهلوی اول و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی متن حقوقی دیگری درباره آن وجود ندارد [۴].

■ دوم اینکه، در جمهوری اسلامی ایران قانونی در خصوص تفکیک امور محلی و منطقه‌ای از ملی وجود ندارد. تا زمانی که تفکیک صریحی میان امور محلی و منطقه‌ای از ملی در قانون صورت نگیرد، واگذاری اختیارات و تحقق صحیح تمرکززدایی دشوار است.

■ سوم، با فرض اینکه در مبحث تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه، قرار بر این است که برخی وظایف استانداران و دستگاه‌های دولتی در سطح استان به فرمانداران و دستگاه‌های دولتی در سطح شهرستان واگذار شود، تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه در قانون، مستلزم ابتدا تعیین وظایف و اختیارات دولت در سطح استانی در کل و استانداران به طور خاص در قانون با رویکرد تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان دولت مرکزی است.<sup>۱</sup> گفتنی است؛ که قانون برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه بر تجدیدنظر در نظام تقسیمات کشوری «با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت» تأکید داشتند. لذا رویکرد بهینه در این زمینه این است که دولت در راستای تکلیفی که قانون برنامه‌های چهارم و پنجم برای دولت تعیین کرد و محقق نشد،<sup>۲</sup> لایحه جامع تقسیمات کشوری در بردارنده وظایف و اختیارات مدیران منطقه‌ای (استانداران، فرمانداران و بخشداران) با رویکرد تعیین شده در قانون برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کنند.

ضروری است چنین لایحه‌ای گذشته از تجدیدنظر در سطوح تقسیمات کشوری از منظر شاخص‌ها و فرایند تشکیل، به گونه‌ای صریح به تقسیم وظایف و صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی و سطوح دولت محلی با رویکرد عدم تمرکز بپردازد، و در عین حال نقش نظارتی و هماهنگ‌کننده استانداران به عنوان نماینده عالی دولت مرکزی بر فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها را تقویت کند. چنین لایحه‌ای ضرورتاً باید در برگیرنده نحوه انتخاب/انتصاب رؤسا و مدیران دولت‌های محلی، وظایف و اختیارات کلیه سطوح دولت محلی، ساختار و تشکیلات دولت‌های محلی، نحوه نظارت دولت مرکزی بر دولت‌های محلی، نحوه تأمین مالی جهت وظایف تفویض شده به دولت‌های محلی و ... باشد. قطعاً تدوین لایحه جامع تقسیمات سیاسی - اداری کشور با چنین رویکردی، به معنای تجدیدنظر اساسی در حکمرانی منطقه‌ای و محلی و شیوه اداره کشور (از منظر اداری و مالی) است و از این رو مستلزم مشارکت جدی سازمان برنامه و بودجه، و سازمان اداری و استخدامی کشور با وزارت کشور در امر تدوین لایحه مذکور و مستلزم تنقیح و ادغام قوانین تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، قانون شهرداری، قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا و سایر قوانین مربوطه در قالب یک قانون جامع است. بر این اساس چنین قانونی ارائه یک تصویر جامع و شفاف از حکمرانی منطقه‌ای و محلی و در واقع نحوه اداره استان‌ها و سطوح ذیل آنها خواهد بود. **۶** در نگارش مقدمه توجیهی و مواد طرح، اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. ایرادهای نگارشی و ویرایشی موجود در متن طرح مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری به ویژه جزء «۴» بند مذکور است.

## ۲-۲. 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

۱. شایان ذکر است؛ که وظایف و اختیارات استانداران در حال حاضر توسط مصوبه شماره ۶۰۲/۱۲ شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ و مصوبه شماره ۱۰۷۵۳۵ شورای عالی اداری مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۰ تعیین شده است.

۲. طبق ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه دولت موظف است ظرف سال اول برنامه طرح جامع تقسیمات کشوری را که در بردارنده شاخصهای ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد. همچنین طبق ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، در بردارنده شاخصهای ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت در استانها، اقدام نماید.



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 به صورت کامل درج شوند.

■ یکی از ملاحظات آنکه باید در تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه به طور جدی مورد توجه قرار گیرد، واگذاری گام به گام و پلکانی اختیاراتی است که احتمال دارد به تعارض منافع ملی و محلی منجر شود. چرا که در بسیاری از مناطق کشور به سبب وجود پیوندهای عمیق فرهنگی-اجتماعی، امکان بروز انحراف‌ها و تخلفات به خصوص در مباحثی که با تخصیص زمین و کاربری اراضی سروکار دارد به شدت محسوس است. از این رو، گذشته از امکان پذیر 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.

بودجه فرمانداری‌های مذکور است. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱ ارتقای جایگاه، ارتقای ساختار اداری و تشکیل شوراها، کارگروه‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌های متناظر استانی در فرمانداری‌های ویژه (که عملاً دارای بار مالی است) مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. طبق ماده (۱) مصوبه شماره ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴هـ 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 به صورت مستقل از استان تصمیم‌گیری نماید، 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

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

ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۱	شورای توسعه و برنامه‌ریزی	<p>۱. «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» صحیح است.</p> <p>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 هیئت‌وزیران 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.</p> <p>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.</p>

ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
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 از سوی 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 مثمرتر خواهد بود و با توجه به اینکه این جلسات تنها یک‌بار در ماه برگزار می‌شود و در برخی 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.
۳	شورای واگذاری معادن	۱. «شورای معادن» صحیح است. ۲. طبق ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی که توسط مردم بومی منطقه تشکیل می‌شوند در صدور مجوز از طریق درگاه صدور مجوزها و واگذاری‌های قانونی معادن در شرایط یکسان در اولویت قرار دارند. دستورالعمل این جزء با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت به تصویب شورای عالی معادن می‌رسد. ۳. 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، همان ایرادها و نواقص ذکر شده برای شوراهای معادن استانی را خواهد داشت و سیاست‌گذاری و مدیریت معادن 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. گفتنی 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 مثمرتر 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 ۱۳۸۵/۸/۱ 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 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 (۹۰) 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 آنجا که 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 قلع‌بنا یا جریمه اقدام می‌نماید، در صورت نظارت دقیق استانی و ملی، این وظایف می‌تواند در شهرستان‌های منتخب انجام شود.



ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۷	کمیسیون مواد (۲) و (۲۱)	<p>۱. کمیسیون‌های موضوع مواد (۲) و (۲۱) دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی موضوع ابلاغیه شماره ۲۶۲۶/۲۰ مورخ ۱۳۸۷/۲/۳ وزارت جهاد کشاورزی صحیح است.</p> <p>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 بتوان افزایشی 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. گفتنی 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.</p>
۸	کمیته تخصیص اعتبارات	<p>۱. «کمیته تخصیص اعتبارات استان» صحیح است.</p> <p>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.</p> <p>۳. طبق بند «پ» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم توسعه سازمان مکلف است نسبت به طراحی و استقرار نظام نوین درآمد- هزینه استان‌ها با هدف افزایش پایدار درآمدهای استانی و بهبود تعادل‌های استانی در چارچوب سازوکارهای انگیزشی کارا و اثربخش از طریق تفکیک وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی و بازگشت نظام‌مند درآمدهای مازاد وصولی به استان‌ها اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>
۹	کمیته فنی محیط زیست	<p>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 یکسو مستلزم استقلال و ازسوی دیگر نیازمند فرادستگاهی بودن آن است، لذا به نظر می‌رسد با تفویض اختیارات استانی به کمیته محیط زیست فرمانداری‌های ویژه، به‌طور 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.</p>
۱۰	کمیته فنی بنیاد مسکن	<p>طبق بند «ب» ماده (۵۱) قانون برنامه هفتم، «طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور براساس ضوابط مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط اداره بنیاد مسکن شهرستان تهیه می‌شود و در کمیته‌های متشکل از معاون عمرانی استاندار (رئیس کمیته)، مدیرکل بنیاد مسکن استان (دبیر)، نماینده اداره کل راه و شهرسازی استان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده اداره کل حفاظت محیط زیست استان، فرماندار شهرستان، مدیر بنیاد مسکن شهرستان، بخش مربوط و رئیس شورای اسلامی روستا (ناظر) و دهیار (ناظر) بررسی شده و به تصویب می‌رسد». با توجه به این حکم و افزایش نمایندگان دستگاه‌های اجرایی دارای حق رأی، امکان تفویض اختیار در این زمینه وجود دارد.</p>
۱۱	کمیسیون تبصره (۴) ماده (۱) قانون حفظ اراضی زراعی	<p>۱. «کمیسیون تبصره (۴) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» صحیح است.</p> <p>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. به‌عنوان 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.</p>

ردیف	عنوان	اظهار نظر کارشناسی
۱۲	کارگروه توسعه صادرات	<p>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.</p> <p>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 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.</p> <p>۳. در حال حاضر مطابق با ماده (۱۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب سال ۱۳۹۰ در همه مراکز ۳۱ 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 می‌شود جهت تسریع فرایند صادرات، سازوکاری اتخاذ شود که براساس آن تصمیم‌های شوراهای فوق ضمانت اجرایی لازم را داشته باشد. همچنین به نظر می‌رسد این امر مقدم بر تشکیل کارگروهی ذیل فرمانداری‌هاست که تخصص و جامع‌نگری لازم در امر توسعه صادرات را ندارند.</p>
۱۳	شورای حل اختلاف تجدیدنظر	<p>از آنجاکه مشخص نیست منظور از شورای حل اختلاف تجدیدنظر، هیئت‌های 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.</p> <p>گفتنی 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 می‌کند. از آنجاکه مقررات مربوط به صلاحیت‌های شوراهای مذکور تابع مقررات آیین دادرسی کیفری و مدنی است، تغییر حیطه صلاحیت‌های شوراهای حل اختلاف نیز باید از طریق اصلاح مقررات مذکور صورت گیرد. همچنین چنانچه منظور پیشنهاددهندگان محترم طرح، هیئت‌های حل اختلاف مقرر در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است، تفویض اختیارات هیئت‌های حل اختلاف استانی قابل تفویض به سطح شهرستان نیست.</p>
۱۴	کارگروه امور زیربنایی	<p>۱. «کارگروه تخصصی امور زیربنایی»، موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی، صحیح است.</p> <p>۲. کارگروه تخصصی امور زیربنایی می‌تواند گزینه خوبی برای استقرار در فرمانداری‌های ویژه باشد چون سطح آن نیز نسبت به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، پایین‌تر تلقی می‌شود. تشکیل جلسات کارگروه تخصصی زیربنایی، توسعه روستایی، شهری و آمایش سرزمین درخصوص موضوعات مختلف در چارچوب وظایف این کارگروه، در وهله نخست مستلزم بررسی ضابطه‌ای در کمیسیون‌های تخصصی اداره کل راه و شهرسازی استان است. از این رو، پیشنهاد می‌شود به منظور محول کردن این اختیار، در سطح ادارات و مدیریت‌های راه و شهرسازی شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه نیز کمیسیون‌های تخصصی تشکیل شود. همچنین در شهرستان‌های مزبور سازمان برنامه و بودجه فاقد تشکیلات بوده و تنها دارای نماینده است که حسب مورد در جلسات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان حضور می‌یابد 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 برنامه‌ریزی استان است.</p>
۱۵	صدور احکام کارگزینی تحت امر	<p>از آنجاکه ماده (۱) به تفویض اختیارات کمیته‌ها، شوراهای کارگروه‌ها و کمیسیون‌های استانی به فرمانداری‌های ویژه اختصاص دارد؛ وجود این بند با موضوع صدور احکام کارگزینی تحت امر، ذیل ماده (۱) توجیهی ندارد.</p>
۱۶	درج آگهی مناقصه در معاملات عالی در روزنامه‌های سراسری	<p>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، شوراهای کارگروه‌ها و کمیسیون‌های استانی به فرمانداری‌های ویژه اختصاص دارد، وجود این بند با موضوع درج آگهی مناقصه ذیل ماده (۱) توجیهی ندارد.</p>



استان) کمتر از ۱۰ درصد کل اعتبارات است و در مجموع شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نتوانسته به طور شایسته در فرایند توسعه استان‌ها اثرگذار باشد [۵]. از این رو، 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.

۱۴ 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 و 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.

■ گفتنی 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 این رو 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 استانداردهای مربوطه ابلاغ شد. باین 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 هر چند می‌تواند

۳۰ 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 قائم‌مقام 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 «قائم‌مقام 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 (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب طرح حاضر، نیازمند دوسوم آرای نمایندگان است.

گفتنی 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 ۱۳۹۴-۱۳۸۲ نشان می‌دهد که اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها (مجموع ۳۱

در خصوص تعیین اهمیت اعتبارات تملک‌دارایی 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 به ویژه برای سطوح زیرین تقسیمات کشوری به دنبال 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)، هر چند 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 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 به دلیل نظام بودجه‌ریزی متمرکز لزوماً ارتباطی میان درآمدها و اعتبارات استان‌ها وجود ندارد [۶] که به تبع برای شهرستان‌های تابعه نیز این‌گونه است. از دیگر پیامدهای سیستم بودجه‌ریزی موجود، انحراف تخصیص بودجه به سمت مرکز استان یا شهرستان‌های خاص، تأثیر عمیق و سلبی در تخصیص بودجه استانی به سطوح زیرین، نارضایتی همیشگی سطوح زیرین تقسیماتی نسبت به میزان اعتبارات دریافتی به ویژه در میان شهرستان‌های با درآمد بالاست. استقلال بودجه فرمانداری‌های ویژه می‌تواند تا حدودی از این چالش‌ها بکاهد. با این حال، این ماده می‌تواند با ایراد مغایرت با اصل پنجاه و دوم و یکصد و بیست و ششم قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مواجه شود. هر چند در خصوص بودجه هزینه‌ای ساز و کار کنونی قابل تغییر نیست، اما این امکان وجود دارد که شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان طبق یک مقرر قانونی موظف به تخصیص بودجه عمرانی به فرمانداری‌های ویژه بر حسب شاخص‌های مشخص (سطح درآمد، جمعیت، سطح توسعه و...) شود، به گونه‌ای که شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تأثیری در تصویب طرح‌ها و بودجه مربوطه در فرمانداری‌های ویژه نداشته باشد.

۶ طبق ماده (۵) «فرمانداران شهرستان‌های ویژه در قلمرو مأموریت خویش به‌عنوان نماینده عالی دولت مسئولیت اجرایی

فوایدی از جمله بالا رفتن سرعت عمل تصمیم‌گیری را به دنبال داشته باشد؛ اما 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 در بر دارد، افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت (از نظر نیروی انسانی، پست‌ها و...) است. مهم این‌که تمایز قائل شدن میان فرمانداری‌های ویژه و فرمانداری‌های معمولی از منظر تفویض اختیارات سبب تلاش سایر فرمانداری‌های کشور جهت ارتقا به فرمانداری ویژه و در نتیجه تشدید معضل افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت خواهد شد 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 غیر ضرور و هزینه‌های زائد»، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌ساختن تشکیلات نظام اداری»، و به ویژه بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم توسعه مبتنی بر کاهش سالیانه حداقل ۵ درصدی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی است.

لذا با توجه 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، به منظور اجتناب از بار مالی و افزایش اندازه دولت، شایسته است در صورت تصویب طرح حاضر، 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 در خصوص تعیین اهمیت اعتبارات تملک‌دارایی فرمانداری‌های ویژه لازم است دولت در بودجه سنواتی خود سهم اعتبارات جاری و تملک‌دارایی سرمایه‌ای فرمانداری‌های ویژه را مستقلاً 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



بود». تبصره «۱» ذیل این ماده بیان می‌دارد: «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».

با این حال، شمول مفاد تبصره ماده (۵) نسبت به نیروهای نظامی مغایر بند «۴» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است که فرماندهی کل نیروهای مسلح را از جمله وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری (مدظله العالی) تعیین کرده است. هر چند ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵) 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 نظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۶) نیز بیان می‌دارد «نیروی نظامی 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 نظامی و نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری (مدظله العالی) نیازمند اذن ایشان است.

سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر نهادهایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نماید، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شورای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار 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 دولت‌های محلی نهادهایی مانند نماینده ولی فقیه، شوراها و نیروهای نظامی و انتظامی نیز ایفای نقش می‌کنند که در برخی موارد حیطه وظایف و اختیارات آنها با هم تداخل پیدا می‌کند.

وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران براساس مصوبه شماره ۶۰۲/۱۲ مورخ ۱۳۷۷/۷/۳۰ شورای عالی اداری و اصلاحات و الحاقات بعدی آن تعیین شده است. طبق ماده (۱) این مصوبه «استانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراها و اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند

### ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها



گیرد. به گونه‌ای که مشکلات و تنگناهای کل سطوح و واحدهای تقسیماتی که ناشی از تمرکزگرایی اداری - مالی است از بین برود؛ از آنجاکه امر تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه نیازمند اصلاح قوانین متعدد، بازطراحی برخی فرایندهای اداری و ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی فرمانداری‌های مذکور به سطوح بالاتر دولت و ... است،

با توجه به آنچه در این گزارش بیان شد، هر چند کلیت امر تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه مورد تأیید است، با این حال 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

سطوح دولت محلی (شامل استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها) پیردازد. همچنین این لایحه ضرورتاً باید دربرگیرنده نحوه انتخاب/انتصاب رؤسا و مدیران دولت‌های محلی، وظایف و اختیارات کلیه سطوح دولت محلی، ساختار و تشکیلات دولت‌های محلی، نحوه نظارت دولت مرکزی بر دولت‌های محلی، نحوه تأمین مالی جهت وظایف تفویض شده به دولت‌های محلی و ... باشد.

لذا در این راستا ضروری است؛ دولت لایحه جامع تقسیمات سیاسی - اداری را «با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت» به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. ضروری است؛ چنین لایحه‌ای گذشته از تجدیدنظر در سطوح تقسیمات کشوری و نحوه شکل‌گیری آنها، به‌گونه‌ای صریح به تقسیم وظایف و صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی، و

## منابع و مآخذ

- [۱]. میراحمدی، فاطمه سادات. مقایسه تطبیقی قوانین تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی. فصلنامه آمایش سیاسی فضا. ۶(۴)، ۶۵-۳۹، ۱۴۰۳.
- [۲]. میراحمدی، فاطمه سادات. الزامات و موانع تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه. دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۹۷۹، ۱۳۹۹.
- [۳]. جلالی، محمد، اصول تحدیدکننده تمرکز دایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۰، صص ۳۴۳-۳۳۷، ۱۳۹۱.
- [۴]. زمانی، سمیه، بررسی تطبیقی ساختار و وظایف وزارت کشور (۱): فرانسه. دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره مسلسل ۱۹۲۲۹، ۱۴۰۲.
- [۵]. 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.
- [۶]. 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.



#### گزیده سیاستی

مواد طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه مغایر قوانین متعدد است. لذا، پیشنهاد می‌شود به منظور تجدیدنظر جامع در وظایف، اختیارات و ضوابط سازماندهی همه سطوح تقسیمات کشوری، دولت لایحه جامع تقسیمات سیاسی-اداری را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.



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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)