

بسته پیشنهادی تفویض اختیار استانی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:
۲۱۳۲۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بسته پیشنهادی تفویض اختیار استانی

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفتر: مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین کنندگان: حسین اصلی‌پور، نسترن پیرکفاش

مدیر مطالعه: حسین اصلی‌پور

ناظر علمی: مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کنندگان: فاطمه سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، علی صابری‌دمنه (دفتر مطالعات

حقوقی)، توحید اسماعیل‌پور (دفتر مطالعات حکمرانی)

همکاران: میثم بهارلو (دفتر مطالعات حکمرانی)، محمد عبدالحسین‌زاده (هیئت علمی دانشگاه علم و

صنعت ایران)

صفحه‌آرا: ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. تفویض اختیار

۲. نظام اداری

۳. استانداران



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱

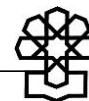
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۲۰

به نام خدا
فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. پیشینه
۴	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۵	۲-۲. سناریوهای تفویض اختیار در سوابق مطالعاتی پیشین
۵	۱-۲-۲. مدل تمرکززدایی سهمحوره آندونزی
۶	۲-۲-۲. تفویض اختیار اداری و مالی کنترل شده با محوریت استانداران
۷	۲-۲-۳. الگوی حکمرانی منطقه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمینی
۸	۲-۲-۴. تفویض اختیار تدریجی با محوریت واگذاری تصدی‌ها (مدل برنامه هفتم)
۸	۲-۲-۵. گذار به حکمرانی محلی مشارکتی از طریق تقویت نظام شورایی
۹	۲-۲-۶. حکمرانی محلی شبکه‌ای-مشارکتی مبتنی بر تقویت ظرفیت‌های استانی و محلی
۱۰	۲-۲-۷. تفویض اختیارات محدود به فرمانداری‌های ویژه شهرستان‌های بزرگ
۱۱	۲-۲-۸. واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سطح ملی به استانی
۱۲	۲-۲-۹. تفویض اختیار دوگانه و گزینشی با حفظ امور حاکمیتی (مبتنی بر برنامه هفتم)
۱۴	۳. مسائل نهادی و ریسک‌های حکمرانی استانی
۱۴	۱-۳. محدودیت اختیار بودجه‌ای استان و پیامدهای آن
۱۵	۲-۳. دوگانگی فرماندهی و اختلال در زنجیره پاسخگویی استان
۱۵	۳-۳. پراکندگی مرجعیت تصمیم در نظام شورایی استان
۱۶	۴-۳. ریسک‌های نهادی-سیاسی تفویض اختیار و احتمال واگرایی سرزمینی
۱۷	۴. طراحی نهادی تفویض اختیار: راه‌حل‌های متناظر با مسائل شناسایی شده
۱۷	۱-۴. پیشنهادهای متناظر با مسئله «محدودیت اختیار بودجه‌ای استان»
۱۸	۲-۴. پیشنهادهای متناظر با مسئله «دوگانگی فرماندهی در استان»
۱۹	۳-۴. پیشنهادهای متناظر با مسئله «پراکندگی مرجعیت تصمیم‌های استانی»
۱۹	۴-۳-۱. چارچوب ارزیابی و معیارهای انتخاب مرجع شورایی استان
۱۹	۴-۴. پیشنهاد متناظر با ریسک «واگرایی سرزمینی»
۲۱	۵. بسته پیشنهادی تفویض اختیار استانی
۲۲	۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۲	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۴	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۱۳	جدول ۲. خلاصه مقایسه‌ای سناریوهای تفویض اختیار



بسته پیشنهادی تفویض اختیار به استان‌ها

Doi: [10.22034/mrc.report.21329](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21329)

چکیده

این گزارش به بررسی چالش‌های نهادی تفویض اختیار در نظام اداری و اجرایی کشور و پیامدهای آن در سطح استان‌ها می‌پردازد. در وضعیت موجود، استان‌ها محل بروز مسائل و مطالبات عمومی هستند، اما اختیار مؤثر برای اولویت‌گذاری، تخصیص منابع و هماهنگ‌سازی دستگاه‌ها عمدتاً در سطح ملی متمرکز است. نبود هم‌ترازی میان مسئولیت و اختیار، موجب تضعیف کارایی اجرایی، کاهش پاسخگویی و افزایش اصطکاک نهادی در حکمرانی استانی می‌شود. گزارش حاضر بر پایه جمع‌بندی و یکپارچه‌سازی نتایج مطالعه‌ها و گزارش‌های تحلیلی دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های حکمرانی، مدیریت عمومی و اداره امور استانی تدوین شده است. گزارش حاضر چهار مسئله و ریسک کلیدی از جمله محدودیت اختیار بودجه‌ای استان، دوگانگی فرماندهی میان استانداری و دستگاه‌های بخشی، چندپارگی نهادهای شورایی استانی و ریسک واگرایی سرزمینی را شناسایی می‌کند. در پاسخ، مجموعه‌ای از راه‌حل‌های نهادی و اجرایی پیشنهاد می‌شود که هدف آن ایجاد تفویض اختیار واقعی، تقویت انسجام تصمیم‌گیری در استان و حفظ هم‌زمان انسجام حکمرانی ملی است. در نهایت، گزارش یک بسته پیشنهادی مرحله‌بندی شده ارائه می‌دهد که با اتکا به ظرفیت‌های قانونی موجود، امکان تفویض اختیار کنترل‌شده و کم‌ریسک را فراهم می‌کند؛ به‌گونه‌ای که کارایی و پاسخگویی محلی ارتقا یابد، بدون آنکه اختیارات حاکمیتی یا انسجام سیاستی کشور تضعیف شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

نظام اجرایی کشور با شکافی پایدار میان سطح بروز مسئله و تصمیم‌گیری مواجه است. مسائل اجتماعی، اقتصادی، زیربنایی و محیط زیستی عمدتاً در سطح استان‌ها شکل می‌گیرند، اما فرایندهای اصلی تصمیم‌سازی، تخصیص منابع و تعیین اولویت‌ها در سطح ملی و بخشی متمرکز باقی مانده‌اند. این عدم هم‌ترازی میان مسئولیت و اختیار، موجب تضعیف کارایی اجرایی، کاهش پاسخگویی و افزایش اصطکاک نهادی در حکمرانی استانی می‌شود. استانداران به‌عنوان مقام عالی اجرایی استان در برابر افکار عمومی پاسخ‌خواه هستند، درحالی‌که اختیار مؤثر برای تنظیم اولویت‌های هزینه‌ای و هماهنگ‌سازی دستگاه‌ها در اختیار آنها نیست.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

گزارش، چهار مسئله و ریسک کلیدی را شناسایی می‌کند:

- **محدودیت اختیار بودجه‌ای استان:** استان محل بروز نیازها و مطالبات عمومی بوده، اما مرکز محل تصمیم نهایی درباره تخصیص منابع و اولویت‌بندی است. این گسست به پاسخگویی بدون اختیار، جابه‌جایی اولویت‌ها از سطح استان به سطح ملی، و شکل‌گیری رفتارهای گزارش‌محور به جای نتیجه‌محور منجر شده است.
- **دوگانگی فرماندهی:** تعارض ساختاری در زنجیره فرماندهی و پاسخگویی از هم‌زیستی دو منطق اداره کردن ناشی می‌شود: منطق بخشی (وزارتخانه‌ها) و منطق سرزمینی (استانداری). مدیران کل دستگاه‌های اجرایی در استان اهداف و ارزیابی عملکرد خود را در چارچوب وزارتخانه می‌بینند، در حالی که استاندار مأمور جمع‌کردن منافع بخشی حول یک اولویت‌بندی واحد برای استان است.
- **چندپارگی نهادهای شورایی:** نهادهای شورایی متعددی (شورای اداری استان، شورای تأمین، شورای برنامه‌ریزی و توسعه) بدون مرجعیت واحد و سلسله‌مراتب روشن، به پراکندگی تصمیم، تداخل دستورکارها و ضعف انسجام برنامه اجرا منجر شده‌اند.
- **ریسک واگرایی سرزمینی:** این ریسک نه محصول تفویض اختیار، بلکه محصول نوع تفویض اختیار و نحوه طراحی مرزهای آن است. تفویض اختیار بدون تفکیک روشن میان امور حاکمیتی و اجرایی-تصدی‌گری می‌تواند به اصطکاک مرکز-استان و کاهش انسجام سیاستی کشور منجر شود.

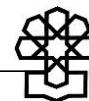
پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

گزارش، چهار الزام و یک بسته پیشنهادی مرحله‌بندی شده ارائه می‌دهد که با اتکا به ظرفیت‌های قانونی موجود (ماده ۱۰۵) قانون برنامه هفتم) و متناظر با مسائل و ریسک‌های شناسایی شده، امکان تفویض اختیار کنترل شده و کم‌ریسک را فراهم می‌کند:

الف) الزامات تفویض اختیار به استان‌ها

- **حوزه بودجه‌ای و برنامه‌ریزی:** بازتعریف جایگاه و مأموریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و تبدیل آن به معاونت برنامه و بودجه استاندار و طراحی و استقرار معاونت‌های تخصصی مبتنی بر مزیت نسبی هر استان (معاونت دریا برای استان‌های ساحلی، زیارت، تجارت بین‌الملل برای استان‌های مرزی و غیره)؛
- **حوزه فرماندهی و پاسخگویی:** اصلاح رابطه استاندار و مدیران کل از طریق یکی از سه الگو: نقش استاندار در پیشنهاد مدیرکل^۱؛ ایجاد هیئت حل اختلاف مرکزی یا طراحی سازوکار تلفیقی برای پاسخگویی دوگانه؛
- **حوزه تصمیم‌گیری نهادهای شورایی:** تعیین یکی از سه شورای موجود (یا ساختار تلفیقی) به عنوان مرجع اصلی هماهنگی و تخصیص منابع استانی براساس یک ارزیابی چندمعیاره و حضور نماینده مجلس استان به عنوان عضو دائم (بدون حق رأی) در ترکیب شورای اصلی؛
- **حوزه مرزبندی اختیارات:** تدوین و تصویب چارچوب ملی تفکیک امور حاکمیتی-غیرحاکمیتی و تصدی‌گری شامل تعریف ویژگی‌های واحد، ماتریس طبقه‌بندی وظایف و سازوکار حل اختلاف.

۱. البته در حال حاضر نیز این ظرفیت وجود دارد و نیاز است که ضمانت اجرای آن تقویت شود. لزوم انتصاب مدیران و مقامات استانی و عزل و تغییر آن‌ها با هماهنگی استانداران (بخشنامه شماره ۵۱۵۷۶/۱۵۴۶۱۸ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۷ معاون اول رئیس‌جمهور).



ب) بسته پیشنهادی مرحله‌بندی شده:

این بسته با حفظ امور حاکمیتی در سطح ملی و تقویت اختیار اجرایی استان‌ها، می‌تواند هم‌زمان کارایی اجرایی، پاسخگویی محلی و انسجام حکمرانی ملی را ارتقا دهد:

- **سطح مداخله:** استانی-شهرستانی؛
- **سطح تفویض:** متوسط با گرایش به بالا در بلندمدت، به این معنا که در کوتاه‌مدت تمرکز بر تفکیک وظایف و تهیه اسناد است، در میان مدت پایلوت‌ها اجرا می‌شود و در بلندمدت واگذاری اختیارات به سایر استان‌ها گسترش می‌یابد؛
- **رویکرد اجرایی:** اجرای آزمایشی در سه استان پایلوت با ظرفیت اداری بالا؛
- **حوزه‌های متمرکز (امور حاکمیتی):** امنیت و دفاع ملی، انتظامی، اقتصاد کلان و بودجه‌ریزی، تأمین کالاهای اساسی و دارو، سوخت و انرژی، فناوری اطلاعات ملی، لجستیک و حمل‌ونقل سراسری، رسانه‌های ملی و دیپلماسی؛
- **حوزه‌های قابل تفویض:** مدیریت اداری کارکنان دولت، برنامه‌ریزی توسعه در حوزه‌های گردشگری، ورزش و محیط زیست، آموزش و بهداشت، امداد عمومی و نظم و امنیت محلی؛
- **عناصر مکمل:** مرزبندی موضوعی بین حوزه‌های حاکمیتی و قابل واگذاری، انتقال فیزیکی برخی دستگاه‌های اجرایی به استان‌های ذی‌نفع (مانند سازمان بنادر به استان‌های ساحلی)، کاهش ۲۵ درصدی ساختار دستگاه‌های اجرایی و استفاده گسترده از رویکرد خرید خدمات از بخش غیردولتی.

۱. مقدمه

نظام اجرایی کشور در سال‌های اخیر با شکافی پایدار میان سطح بروز مسئله و سطح تصمیم‌گیری مواجه بوده است. مسائل اجتماعی، اقتصادی، زیربنایی و محیط زیستی عمدتاً در سطح استان‌ها شکل می‌گیرند، اما فرایندهای اصلی تصمیم‌سازی، تخصیص منابع و تعیین اولویت‌ها در سطح ملی و بخشی متمرکز باقی مانده‌اند. این وضعیت، ضمن افزایش فشار پاسخگویی بر مدیریت استانی، ظرفیت حل مسئله در سطح محلی را محدود می‌کند. در واکنش به این چالش، ایده تفویض اختیار به‌عنوان یکی از گزینه‌های اصلاح حکمرانی مطرح شده است. براساس تجربه‌های پیشین، تفویض اختیار، در صورت فقدان طراحی نهادی منسجم و مرزبندی روشن اختیارات، به ناهمگونی اجرا، تعارض نهادی و افزایش ریسک‌های سیاسی و امنیتی منجر می‌شود. نکته مهم این است که نظام متمرکز به این معنا نیست که نتوان اختیاراتی به استانداری‌ها و مناطق محلی واگذار کرد؛ بلکه با حفظ نظام متمرکز می‌توان اختیارات قانونی به دولت مرکزی که در محل امتداد یافته است واگذار کرده و اختیارات قانونی آن‌ها را بیشتر کرد.

گزارش حاضر در امتداد مجموعه‌ای از مطالعات و گزارش‌های تحلیلی در دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است که در سال‌های اخیر به بررسی چالش‌های حکمرانی استانی، تفویض اختیار و سازوکارهای هماهنگی میان مرکز و استان پرداخته‌اند. محتوای حاضر، نه ارائه یک رویکرد منفرد، بلکه صورت‌بندی منسجم و سیاست‌محور یافته‌ها و پیشنهادهایی است که در این بدنه مطالعاتی به‌طور پراکنده مطرح شده و در این

گزارش در قالب یک چارچوب عملیاتی یکپارچه گردآوری شده‌اند. این گزارش با رویکردی مسئله‌محور، تلاش می‌کند سطحی از تفویض اختیار را نه به‌عنوان یک هدف ذاتاً مطلوب، بلکه به‌عنوان یک ابزار اصلاح حکمرانی بررسی کند. هدف اصلی، ارائه چارچوبی عملیاتی برای تفویض اختیار تدریجی، کنترل‌شده و مبتنی بر تفکیک روشن میان امور حاکمیتی و اجرایی/تصدی‌گری است؛ چارچوبی که هم‌زمان کارآمدی و انسجام ملی را تقویت کند.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	نام گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر
۱	اندونزی: دولت منطقه‌ای؛ مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۶)	۱۴۰۴	۲۱۰۰۵	دفتر مطالعات سیاسی
۲	اندونزی: تفکیک امور منطقه‌ای از ملی مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۵)	۱۴۰۴	۲۰۷۳۰	دفتر مطالعات سیاسی
۳	درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه دلفی تجارب‌زیسته حکمرانان محلی	۱۴۰۴	۲۰۸۹۹	دفتر مطالعات حکمرانی
۴	ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران (فراترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی)	۱۴۰۴	۲۱۱۲۹	دفتر مطالعات حکمرانی
۵	نقشه راه واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی مبتنی بر ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۱۴۰۴	۲۰۷۷۳	دفتر مطالعات مدیریت
۶	وضعیت‌شناسی فرمانداری‌های ویژه	۱۴۰۴	۲۱۰۴۸	دفتر مطالعات سیاسی
۷	گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران	۱۴۰۳	۲۰۲۶۹	دفتر مطالعات حکمرانی
۸	مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	۲۰۰۱۵	دفتر مطالعات حکمرانی
۹	تمرکززدایی مالی ۱: تجربه کشور چین در اجرای سیاست تمرکززدایی مالی	۱۴۰۰	۱۷۷۴۵	دفتر مطالعات بخش عمومی
۱۰	نقد و ارزیابی قانون تقسیمات کشوری ایران	۱۳۹۲	۱۳۴۴۶	دفتر مطالعات سیاسی
۱۱	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الزام دولت به تمرکززدایی»	۱۳۹۱	۱۲۶۹۵	دفتر مطالعات بخش عمومی (مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت)
۱۲	بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین و تصمیم‌نامه تفویض اختیار و ساماندهی امور اداری و استخدامی نهاد ریاست‌جمهوری	۱۳۸۲	۱۳۰۰۸	دفتر مطالعات بخش عمومی (مطالعات برنامه و بودجه)
۱۳	تمرکززدایی در بودجه	۱۳۸۲	۶۹۲۲	دفتر مطالعات بخش عمومی (مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت)

مأخذ: یافته‌های گزارش.



۲-۲. سناریوهای تفویض اختیار در سوابق مطالعاتی پیشین

در این بخش، ۹ سناریوی مختلف تفویض اختیار برگرفته از مطالعات و گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به تفصیل معرفی می‌شوند. این سناریوها از نظر سطح تفویض اختیار، پیچیدگی اجرایی و زمان لازم متفاوت هستند.

۲-۲-۱. مدل تمرکززدایی سه‌محوره اندونزی

این سناریو، الگوبرداری تطبیقی از تجربه اندونزی در اجرای قانون شماره ۲۳ سال ۲۰۱۴ است و نشان می‌دهد چگونه یک کشور تک‌ساخت (نه فدرال) می‌تواند سطح بالایی از تمرکززدایی را در عین حفظ انسجام ملی محقق کند [۱،۲]. در این مدل، امور به سه دسته «امور مطلق» (مانند دفاع، سیاست خارجی، پول و ارز، دین و امنیت ملی)، «امور همزمان یا مشترک» که بین مرکز، استان و شهرستان تقسیم می‌شود، و «امور عمومی» (امور دولتی تحت اختیارات رئیس‌جمهور) طبقه‌بندی شده و ۳۲ حوزه اجرایی در ۱۰۵ زیرحوزه میان سه سطح حکومت مرکزی، استان‌ها و شهرستان‌ها-شهرداری‌ها توزیع می‌شود.

سطح مداخله در این سناریو چندسطحی و دربرگیرنده استان، شهر و ریجنسی (یعنی هر دو سطح تقسیمات سیاسی) است و سطح تمرکززدایی در آن «زیاد تا بسیار زیاد» ارزیابی می‌شود. بر این اساس تنها حدود ۱۶ درصد امور در اختیار مطلق مرکز باقی مانده و ۸۴ درصد حوزه‌ها به صورت مشترک و تفکیک شده میان سطوح مختلف حکومت تقسیم شده‌اند. حوزه‌های مالی و بودجه‌ای، اداری و استخدامی، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و بخش عمده سیاستگذاری‌های بخشی در این الگو به سطوح پایین‌تر منتقل شده و نقش دولت مرکزی عمدتاً در تعیین جهت‌گیری‌های کلان، تنظیم‌گری و نظارت تعریف می‌شود. نظام قضایی با این حال متمرکز می‌ماند.

از منظر نقاط قوت، شفافیت در تقسیم وظایف، مستندسازی دقیق ۱۰۵ زیرحوزه، وجود مجالس منطقه‌ای منتخب با اختیارات بودجه‌ای و نظارتی، سازوکارهای پاسخگویی از طریق آموذمان و شوراهای مشورتی و توزیع نسبتاً شفاف منابع مالی (برای نمونه بازگشت بخش بالایی از درآمد نفت و گاز به استان‌های تولیدکننده) از ویژگی‌های برجسته این مدل است. این ساختار به اندونزی امکان داده است ضمن حفظ نظام تک‌ساخت، سطح چشمگیری از خودگردانی محلی را تجربه کند [۱،۲].

در مقابل، پیچیدگی ساختار سه‌گانه (تمرکززدایی، تراکم‌زدایی، و وظایف یاری‌رسان (مدیریت مشترک))، نابرابری‌های توسعه‌ای بین استان‌های ثروتمند و فقیر، ظرفیت نامتوازن اداری و انسانی استان‌ها، تداخل نقش‌های استاندار به عنوان نماینده دولت مرکزی و مدیر محلی و استمرار فساد اداری در برخی سطوح، از مهم‌ترین چالش‌هاست. تجربه اندونزی نشان می‌دهد حتی با وجود چارچوب قانونی قوی، تمرکززدایی عمیق بدون ظرفیت‌سازی گسترده و نهادهای نظارتی مؤثر، می‌تواند به ناکارآمدی و افزایش هزینه‌های اداری منجر شود [۱،۲].

در صورت اقتباس تطبیقی از این مدل در ایران، سطح الزامات قانونی بسیار بالا می‌رود. به همین منظور به احتمال زیاد، نیازمند اصلاح برخی اصول قانون اساسی مرتبط با تقسیم وظایف بین مرکز و سطوح محلی، تصویب قانون جامع تقسیم وظایف ملی-استانی-محلی و تدوین آیین‌نامه‌های متعدد اجرایی در هیئت دولت خواهد بود. بنابراین این سناریو به‌عنوان «الگوی مرجع حداکثری» برای اجرا در ایران محسوب می‌شود.

۲-۲-۲. تفویض اختیار اداری و مالی کنترل شده با محوریت استانداران

این سناریو با تکیه بر تجربه داخلی و در چارچوب قانون اساسی موجود، بر تفویض اختیارات از هیئت وزیران و وزارتخانه‌ها به سمت استانداران تمرکز دارد [۳]. در این سناریو اختیارات تصمیم‌گیری و مسئولیت‌های مدیریتی از مقامات دولت مرکزی به مدیران و مسئولان منطقه‌ای و استانی منتقل شده یا مدیریت میدانی قوی یا ظرفیت اداری محلی تحت نظارت وزارتخانه‌های دولت مرکزی ایجاد می‌شود. بر این اساس، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به «معاونت برنامه و بودجه استاندار»^۱ تبدیل می‌شود تا استاندار بتواند نقش مؤثرتری در برنامه‌ریزی و تخصیص منابع ایفا کند. هم‌زمان، معاونت‌های ویژه متناسب با مزیت‌های استانی (مانند معاونت زیارت، دریا، تجارت بین‌الملل) تشکیل شده تا پاسخ به نیازهای بومی تقویت شود. تشکیل معاونت برنامه و بودجه استاندار، کمک می‌کند تا شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان از حالت صوری فعلی خارج شود. با این حال، برای یک سیستم حکمرانی هماهنگ در سطح استان، باید به نمایندگی از شورای اسلامی استان حق عضویت همراه با رأی در شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان داده شود زیرا آن‌ها به‌مثابه نمایندگان شهرها و روستاهای استان عمل می‌کنند و با نیازمندی‌های بومی بهتر آشنا هستند [۳].

سطح مداخله در این سناریو استانی است و سطح تفویض اختیار در حد «متوسط» قرار دارد. بنابراین اختیارات اجرایی و برنامه‌ریزی در سطح استان تقویت می‌شود، اما سیاستگذاری کلان همچنان در اختیار دولت مرکزی باقی مانده و استانداران در قبال وزرا پاسخگو می‌مانند. حوزه‌های واگذار شده شامل نقش فعال استاندار در بودجه‌ریزی استانی، نظارت و عزل مدیران کل (با باقی‌ماندن نصب در اختیار وزیر)، تقویت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و اختیارات محدود در خصوصی‌سازی طرح‌های کوچک استانی است. شایان ذکر است که برخلاف مقررات فعلی، وزیران بخشی در عمل لزوماً با هماهنگی استانداران، مدیران استانی را انتخاب نمی‌کنند و با پشتوانه حمایت وزیر بخشی الزامی برای پاسخگویی به استاندار در شورای اداری استان نمی‌بینند. با این حال، عزل مدیران استان به صورت مطلق در اختیار استاندار هم نباید باشد. از این رو، می‌توان یک هیئت حل اختلاف مرکزی متشکل از وزیر کشور و بخشی مربوطه و نماینده شورای اسلامی استان با حق رأی به اعضا شکل داد و سازوکاری تدبیر کرد که استاندار بتواند طرح درخواست عزل مدیران ناهماهنگ با او را دهد [۳].

مزیت این رویکرد آن است که بدون ایجاد دولت‌های محلی مستقل، بار روزمرگی از دوش هیئت وزیران برداشته شده و امکان تمرکز بر مسائل راهبردی ملی فراهم می‌شود. بنابراین یکپارچگی ملی حفظ شده، کارآمدی شورای توسعه استان افزایش می‌یابد، و به دلیل امکان طراحی معاونت‌های ویژه، توجه به تفاوت‌ها و مزیت‌های استانی تقویت می‌شود. همچنین با قدرت یافتن استاندار در نظارت و عزل مدیران، بخشی‌نگری دستگاه‌ها کاهش و هماهنگی افقی در استان بهبود می‌یابد [۳].

در عین حال، مقاومت وزارتخانه‌ها در واگذاری اختیارات، ضعف اعتماد سیستماتیک نسبت به استانداران، ساختار انگیزشی بازدارنده (ترجیح «اشتباه نکردن» بر ابتکار عمل)، تداخل نقش نمایندگان مجلس در پیگیری مسائل محلی از طریق استیضاح وزرا و خلأ نظارت منسجم بر بودجه‌های محلی از چالش‌های جدی این سناریو است. از نظر حقوقی، اجرای این مدل علاوه بر اصلاح نظام بودجه‌ریزی، به تصویب یک «قانون جامع وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران» در

۱. البته این نکته به معنای انحلال سازمان برنامه و بودجه نیست؛ سازمان برنامه و بودجه باید در تعامل و هماهنگی با استانداران اقدام کنند.



مجلس و سپس در آیین‌نامه‌های مربوط در هیئت دولت نیاز دارد. اما نکته مهم‌تر لزوم اصلاح قانون اساسی برای اجرای کامل این سناریو است، زیرا عضویت همراه با رأی نماینده شورای اسلامی استان در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مغایرت با اصل (۶۰) قانون اساسی دارد.

۲-۲-۳. الگوی حکمرانی منطقه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمینی

در این سناریو، نقطه کانونی، سطح «منطقه‌ای» است. کشور بر پایه سند آمایش سرزمینی سال ۱۳۹۶ به ۹ منطقه کلان تقسیم شده^۱ و مدیریت امور توسعه‌ای، اقتصادی و خدماتی این مناطق به «وزیران یا مدیران منطقه‌ای» واگذار می‌شود. در عین حال، امور امنیتی، نظامی، انتظامی و سیاست خارجی در اختیار دولت مرکزی باقی مانده و بدین ترتیب تلاش می‌شود ترکیبی از «تمرکززدایی توسعه‌ای» و «امنیت‌زایی» در قالب یک الگوی واحد تحقق یابد. بنابراین حکمرانی چندسطحی نیز به مرکز، منطقه، استان و شهر-روستا تبدیل می‌شود [۴].

سطح مداخله در این الگو منطقه‌ای است و سطح تفویض اختیار «متوسط تا زیاد» به صورت تدریجی برآورد می‌شود. شوراهای محلی و منطقه‌ای در این مدل، دارای نقش پررنگ‌تری در سیاستگذاری محلی، کنترل فرایند تأمین خدمات و مدیریت منابع انسانی خواهند بود و نظام برنامه‌ریزی از سطح دهستان تا منطقه، به صورت دوسویه و مشارکتی بازطراحی می‌شود. استقلال مالی نسبی مناطق و اصلاح نظام درآمدهای پایدار نیز از اجزای این سناریو است. این الگو به‌طور بالقوه می‌تواند دیوان‌سالاری متمرکز را کاهش دهد، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را با اقتضائات هر پهنه سرزمینی هماهنگ‌تر کند، مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها را از طریق شوراها افزایش داده، و به کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای کمک می‌کند. انعطاف‌پذیری ساختاری و امکان بازطراحی نظام مدیریت محلی بر پایه منطق، پهنه‌ای از دیگر مزایاست [۴].

در مقابل، پیچیدگی اجرایی بسیار بالا، نیاز به بازنگری گسترده در قوانین و ساختارها، مقاومت قابل انتظار دیوان‌سالاری مرکزی، ابهام در مرز میان امور ملی و محلی، ضعف ظرفیت نهادی نهادهای محلی موجود، چالش‌های فرهنگی مشارکتی (مانند شکاف‌های قومی-مذهبی و ضعف جامعه مدنی)، و ریسک افزایش فساد در غیاب شفافیت و نظارت مستقل، این سناریو را در زمره گزینه‌های بلندمدت و پرریسک قرار می‌دهد. مهم‌تر از همه آنکه در کنار پیچیدگی‌های مطرح‌شده، این احتمال وجود دارد که پس از انتقال تمرکز از سطح دولت مرکزی به سطح مناطق (وزرای منطقه‌ای) چالش‌های ناشی از تمرکز و بوروکراسی برای استان‌ها و سطوح زیرین به قوت خود باقی بماند. از حیث الزامات قانونی، افزون بر اصلاح گسترده قوانین عادی و تدوین قانون تفکیک وظایف ملی-محلی، ممکن است در مراحل جدی‌تر، نیاز به بازنگری موضعی در برخی اصول قانون اساسی مرتبط با ساختار شوراها و تقسیمات کشوری مطرح شود. همچنین اگر برای

۱. مستند به مصوبه شورای عالی آمایش سرزمین در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۵/۲ که در آن کشور ایران به ۹ منطقه کلان تقسیم شده است:
منطقه ۱: استان‌های خراسان شمالی، خراسان رضوی و خراسان جنوبی؛
منطقه ۲: استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، کرمان و یزد؛
منطقه ۳: استان‌های فارس، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد؛
منطقه ۴: استان‌های اصفهان، چهارمحال و بختیاری و خوزستان؛
منطقه ۵: استان‌های همدان، کرمانشاه، لرستان و ایلام؛
منطقه ۶: استان‌های تهران، البرز و قم؛
منطقه ۷: استان‌های گلستان، مازندران، گیلان و سمنان؛
منطقه ۸: استان‌های اردبیل، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و کردستان؛
منطقه ۹: استان‌های زنجان، مرکزی و قزوین.

تحقق این سناریو نیاز به وزیرای منطقه‌ای باشد تعارض با قانون اساسی گسترده‌تر خواهد شد. در هر صورت، افق زمانی این مدل دست کم بین ۱۰ تا ۱۵ سال و مبتنی بر اجماع سیاسی و وفاق ملی ارزیابی می‌شود [۴].

۴-۲-۲. تفویض اختیار تدریجی با محوریت واگذاری تصدی‌ها (مدل برنامه هفتم)

این سناریو که به صراحت بر ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم استوار است، رویکردی «اداری و تدریجی» به تفویض اختیار ارائه می‌کند. محور اصلی آن، تفکیک دقیق امور حاکمیتی از امور تصدی‌گری در دستگاه‌های مرکزی، دسته‌بندی پنج‌گانه تصدی‌ها مبتنی بر قانون مدیریت خدمات کشوری (اجتماعی-فرهنگی، زیربنایی، اقتصادی، سیاسی-مدیریتی، بهداشتی-درمانی) و سپس واگذاری تدریجی امور قابل انتقال به واحدهای استانی است. اجرای آزمایشی در سه استان پایلوت با ظرفیت اداری بالا و طراحی چارچوب ملی تفویض اختیار توسط سازمان اداری و استخدامی و شورای عالی اداری، از ارکان اجرایی این الگو است [۵].

سطح مداخله در این سناریو استانی-شهرستانی و تفویض اختیار «متوسط با گرایش به بالا در بلندمدت» است. در کوتاه‌مدت، تمرکز بر تفکیک وظایف و تهیه اسناد بوده؛ در میان‌مدت، اجرای پایلوت و تدوین قانون جامع تفویض اختیار پیگیری می‌شود؛ و در بلندمدت، گسترش واگذاری‌ها به سایر استان‌ها مدنظر است. در حوزه مالی، تفویض اختیار محدود و عمدتاً ناظر بر اختیاراتی مانند بخشودگی جرائم مالیاتی تا سقف معین یا قیمت‌گذاری اراضی محلی است، درحالی‌که اختیارات اداری، برنامه‌ریزی و بخشی، دامنه بیشتری دارد [۵].

نقطه قوت اصلی این سناریو، واقع‌گرایی و اتکای آن به تجربه‌های گذشته است. بر این اساس پشتوانه قانونی آن قوی است و رویکرد آزمایشی آن ریسک را کاهش می‌دهد، تفکیک وظایف را شفاف کرده، بار اجرایی دولت مرکزی را می‌کاهد و به چابکی تصمیم‌گیری و سازگاری سیاست‌ها با شرایط محلی کمک می‌کند. همچنین با تقویت ظرفیت‌های بومی، می‌تواند به توسعه متوازن و کاهش مهاجرت از مناطق محروم کمک کند.

مقاومت ساختارهای مرکزی، نبود معیارهای روشن در قوانین برای تفکیک امور ملی، منطقه‌ای و محلی، خلأ قانون جامع درباره اختیارات استانداران، ضعف زیرساخت‌ها و نیروی انسانی متخصص در استان‌ها، تداوم تمرکزگرایی مالی و ضعف هماهنگی میان‌بخشی، از چالش‌های مهم این مسیر است. از نظر حقوقی، این سناریو عمدتاً به تدوین و تصویب «قانون جامع تفویض اختیار یا تقسیمات سیاسی-اداری» و چارچوب ملی تفویض اختیار در شورای عالی اداری و آیین‌نامه‌های اجرایی دولت نیاز دارد و در قانون اساسی موجود قابل پیگیری است [۵].

۴-۲-۵. گذار به حکمرانی محلی مشارکتی از طریق تقویت نظام شورایی

در این سناریو، تمرکز بر سطح محلی و شوراهای به‌عنوان رکن تصمیم‌گیری و اداره امور محلی است. الگوی حکمرانی محلی مشارکتی می‌کوشد به جای اتکا صرف به دستگاه‌های اجرایی دولتی، شبکه‌ای از ذی‌نفعان غیردولتی، گروه‌های مدنی و شهروندان را در تصمیم‌گیری جمعی، خط‌مشی‌گذاری و مدیریت داری‌های عمومی وارد کند. شوراهای شهر و روستا، شورایی‌ها، شوراهای محلات و سایر نهادهای مشارکتی در این الگو نقش محوری دارند [۶].

سطح مداخله این سناریو شهری-روستایی و تفویض اختیار آن بسته به رویکرد اجرایی، از «کم تا زیاد» متغیر است. در رویکرد ابزاری، تمرکز صرفاً بر بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری و ارائه خدمات بوده؛ در رویکرد دمکراسی مشورتی، هدف دمکراتیک‌کردن فرایندهای تصمیم‌گیری محلی است. به همین منظور در رویکرد توانمندساز، تغییر ساختار قدرت و



واگذاری اختیارات واقعی تصمیم‌گیری، تأمین مالی و مدیریت به سطوح پایین‌تر دنبال می‌شود [۶]. این سناریو با ارتقای مشروعیت و پاسخگویی، استفاده از دانش و تخصص محلی، تقویت سرمایه اجتماعی و یادگیری جمعی، توانمندسازی شهروندان، و هم‌سویی با مبانی دینی و اصول قانون اساسی (به‌ویژه اصول (۷) و (۱۰۰) به بعد) می‌تواند شکاف میان دولت و جامعه را در سطح محلی کاهش دهد. قانون شوراها نیز ظرفیت‌های خوبی برای پیاده‌سازی حکمرانی مشارکتی دارد [۶].

در مقابل، ساختار سلسله‌مراتبی و تمرکزگرای مدیریت شهری، مقاومت بوروکراسی در برابر واگذاری قدرت، نبود قانون جامع مشارکت شهروندی، تعارض‌های احتمالی میان حکومت مرکزی و محلی، هزینه‌های بالای مشارکت، دشواری مدیریت تعارض منافع و خطر تسلط گروه‌های قدرتمند بر فرایند مشارکت، مهم‌ترین چالش‌های این الگو است. از منظر حقوقی، این سناریو بیش از همه به تصویب قانون یا سند جامع مشارکت مردمی در سطح محلی، تفسیر موسع و فعال از قانون شوراها و اصلاحات ساختاری در مدیریت شهری نیاز دارد. براساس نیاز به اصلاح قانون اساسی، رویه‌های فعلی شورای نگهبان و واگذاری امور اجرایی به شوراها توسط این نهاد خلاف قانون اساسی تشخیص داده می‌شود؛ بنابراین برای اجرای این مدل بازنگری در قانون اساسی ضروری است.

۲-۲-۶. حکمرانی محلی شبکه‌ای-مشارکتی مبتنی بر تقویت ظرفیت‌های استانی و محلی

این سناریو به‌عنوان مکمل سناریوهای قبلی تدوین شده، اما بر نقش شاخه مقننه و نهادهای کارشناسی و مشورتی متصل به مجلس شورای اسلامی متمرکز است [۷]. در این مدل، مجلس شورای اسلامی با بهره‌گیری از اندیشکده‌های حکمرانی استانی، شوراهای محلی و دفاتر مردمی نمایندگان، سازوکارهایی را برای قانونگذاری و برنامه‌ریزی متناسب با اقتضانات هریک از استان‌ها طراحی می‌کند. در این ترتیب، حکمرانی محلی از الگوی حکومت سلسله‌مراتبی به سمت حکمرانی شبکه‌ای چندبخشی (شامل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) منتقل می‌شود [۷]. سطح مداخله این سناریو عمدتاً استانی و شهری است و سطح تفویض اختیار «متوسط تا زیاد» برآورد می‌شود. تفویض اختیار در سه بُعد عملیاتی می‌شود:

۱. اداری: انتقال تدریجی برخی وظایف اجرایی (به‌خصوص امور محلی) از دولت مرکزی به سطوح منطقه‌ای و محلی؛
۲. قانونی: تدوین قوانین و مقررات متناسب‌شده برای شرایط و نیازهای محلی هر منطقه، با حفظ چارچوب سیاستگذاری کلان در سطح ملی؛
۳. برنامه‌ریزی: تدوین برش‌های استانی از برنامه‌های توسعه ملی که با توجه به آمایش‌های سرزمینی و ویژگی‌های جغرافیایی و اقتصادی هریک از استان‌ها تنظیم شده باشد.

این ترتیب، چارچوب سیاستگذاری کلان را در سطح ملی محفوظ می‌دارد. از نقاط قوت این الگو، انطباق آن با ساختار موجود بدون نیاز به تغییرات بنیادین در قانون اساسی، اتکای آن به الگوهای معتبر بین‌المللی (UNDP، اتحادیه اروپا، بانک جهانی)، رویکرد تدریجی و کنترل‌شده، مشارکت سازمان‌های دولتی، غیردولتی و بخش خصوصی، و توجه جدی به تنوع جغرافیایی و آمایش سرزمینی است. در این الگو، شوراها از نقش صرفاً مشورتی به تصمیم‌گیر و شریک در قانونگذاری و برنامه‌ریزی تبدیل می‌شوند. به این ترتیب از لحاظ قانونی، اجرای این الگو به اصلاح قوانین عادی، تدوین

آیین‌نامه‌های اجرایی در قوه مقننه و تقویت ساختارهایی چون شورای استان‌ها و کمیته حکمرانی محلی نیاز دارد و در افق زمانی میان‌مدت تا بلندمدت قابل تصور است [۷].

باین‌حال، این سناریو با چالش‌های قابل توجهی مانند پیچیدگی ساختاری ناشی از لزوم هماهنگی میان اندیشکده‌ها، شوراها، کمیسیون‌های مجلس و نمایندگان مواجه است. سناریو در مورد چگونگی تأمین مالی مستقل شوراها محلی، و تعیین نهاد یا مرجع مسئول تأمین و ارائه خدمات در سطح محلی اطلاعات دقیقی ارائه نمی‌دهد و مفروض داشته است که به‌علت وجود ساختارهای قانونگذاری در سطوح استانی و محلی الزام آمادگی فرهنگی و نهادی برای مشارکت بخش‌های مختلف جامعه نیز وجود دارد.

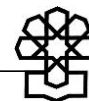
علاوه بر این، موارد انتقاد اساسی این سناریو بر نقش مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری و برنامه‌ریزی متمرکز بوده، در حالی که قوه اجرایی (دولت) مسئول اجرای عملی این قوانین و برنامه‌ها در سطح محلی است.

۷-۲-۲. تفویض اختیارات محدود به فرمانداری‌های ویژه شهرستان‌های بزرگ

در این سناریو، سطح مداخله «شهرستانی» بوده و موضوع اصلی، ارتقای جایگاه ۴۶ فرمانداری ویژه موجود در شهرستان‌های بزرگ به‌عنوان گزینه کاهش تمرکز درون‌استانی بدون استان‌زایی است. هدف، کاستن بوروکراسی تمرکز اختیارات در مرکز استان، تسریع تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی به مطالبات محلی است. در نتیجه فرماندار ویژه هم‌رتبه مدیرکل و معاون استاندار تلقی شده و تشکیلات فرمانداری به سه معاونت سیاسی-امنیتی، عمرانی و اجتماعی-فرهنگی با بدنه کارشناسی تقویت‌شده تبدیل می‌شود [۸].

در این مدل، سطح تفویض اختیار «کم تا متوسط» برآورد می‌شود. از یک سو انتقال اختیارات فقط شامل بخشی از شهرستان‌ها (فرمانداری‌های ویژه) است و از سوی دیگر این واحدها همچنان در چارچوب سلسله‌مراتب اداری استان و تحت نظارت استانداری عمل می‌کنند و استقلال نهادی کامل ندارند. عناصر اصلی این سناریو شامل اعطای برخی اختیارات مالی محدود (برای نمونه مشارکت در تصمیم‌گیری درباره سهم از بودجه استانی در چارچوب‌های از پیش تعیین‌شده)، امکان تصویب بخشی از طرح‌های عمرانی در سطح کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، ارتقای سطح مدیران دستگاه‌های اجرایی در فرمانداری‌های ویژه و تفویض بخشی از وظایف در حوزه‌هایی مانند کشاورزی، صنعت و مدیریت بحران به سطح شهرستان است [۸]. با توجه به توسعه دولت الکترونیک، گسترش شبکه بزرگراهی و تأکید [ماده \(۱۰۴\)](#) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) بر ارائه کلیه خدمات دولت به‌صورت الکترونیک با هدف کمی‌صرد، شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه در مصوبه‌های مربوطه و تأکید بر مواردی مانند فاصله جغرافیایی میان شهرستان و مرکز استان نسبت به گذشته از انکاپذیری کمتری برخوردار است.

همچنین براساس داده‌های موجود، اغلب فرمانداری‌های ویژه واجد همه شاخص‌های مقرر در مصوبات مربوطه نیستند و بخش قابل توجهی از آن‌ها با اتکا به ملاحظات غیرفنی شکل گرفته‌اند. از مجموع ۴۶ فرمانداری ویژه ایجادشده از سال ۱۳۸۶ تاکنون، فقط یک فرمانداری واجد هر پنج شاخص تعیین‌شده و تنها ۱۰ فرمانداری (حدود ۲۲ درصد) واجد دست کم چهار شاخص از پنج شاخص‌اند. شایان ذکر است که ۳۶ فرمانداری از منظر شاخص‌های مصوب تفاوت معناداری با سایر فرمانداری‌ها ندارند [۸]. در چنین وضعیتی، تمرکز تفویض اختیارات بر این مجموعه محدود می‌تواند به بروز نوعی تبعیض میان شهرستان‌های کشور منجر شود، مگر آنکه منطق توزیع اختیارات به‌صورت شفاف و مبتنی بر



شاخص‌های عینی برای همه شهرستان‌ها بازطراحی شود.

در بُعد چالش‌ها، فقدان جایگاه روشن و تصریح شده برای «فرمانداری ویژه» در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، ابهام و کافی نبودن شاخص‌های کمی و کیفی تعیین مصادیق، ضعف بخشی از ساختار اداری و نیروی انسانی، خطر تعمیق نابرابری میان فرمانداری‌های ویژه و عادی و رسوب اختیارات در سطح استانداری بدون جریان واقعی آن به سطح شهرستان از موانع اصلی این سناریو محسوب می‌شود. بر این اساس اجرای این مدل، بدون اصلاح گسترده منظومه قوانین و آیین‌نامه‌ها با وقفه‌های جدی مواجه خواهد شد. براساس تجربه بیش از یک دهه اجرای پراکنده این الگو در غیاب اصلاحات عمیق حقوقی و نهادی، بخش مهمی از آثار مورد انتظار محقق نشده و بخشی از اختیارات در سطح استان متوقف مانده است. بنابراین از منظر الزامات حقوقی، تحقق این سناریو مستلزم بازنگری در قانون تقسیمات کشوری و تصویب یک «لایحه جامع تفویض اختیارات به سطوح زیرین» است. الگوی تفویض برای همه سطوح تقسیماتی و شهرستان‌ها براساس ظرفیت‌ها و نیازهایشان تعریف می‌شوند، نه صرفاً برای فرمانداری‌های ویژه. همچنین براساس اصلاح طیفی از قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط، فراتر از شورای برنامه‌ریزی استان و کمیسیون ماده (۵)، ضرورت دارد تا هماهنگی میان ساختار تقسیمات کشوری، نظام برنامه‌ریزی و سازوکارهای اعطای اختیار به سطوح محلی برقرار شود.

۸-۲-۲. واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سطح ملی به استانی

در این سناریو، تمرکز بر «تراکم‌زدایی مالی محدود» در حوزه طرح‌های عمرانی است. طرحی که با عنوان «الزام دولت به تمرکززدایی» ارائه شده بود، در عمل به واگذاری تدریجی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی به استان‌ها تقلیل یافته است. ماده نخست این طرح، دولت را مکلف می‌کرد حداقل ۵۰ درصد طرح‌های مذکور را در بودجه سال ۱۳۹۲ به سطح استانی منتقل کند و تا پایان برنامه پنجم، این نسبت را به ۱۰۰ درصد برساند. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز مرجع تصویب و اجرای این طرح‌ها در محدوده استان قلمداد می‌شود [۹].

سطح مداخله در این سناریو استانی-شهرستانی است، اما سطح تفویض اختیار در مجموع «پایین» ارزیابی می‌شود؛ زیرا عملاً فقط نحوه تصمیم‌گیری درباره طرح‌های عمرانی تغییر می‌کند و نه ساختار اختیارات سیاسی و اداری. استان‌ها در این مدل، در انتخاب اولویت پروژه‌ها نقش پررنگ‌تری دارند، اما از نظر منابع مالی و اختیار سیاستگذاری در سایر حوزه‌ها، تغییری اساسی رخ نمی‌دهد [۹].

از منظر طراحان، این طرح می‌توانست به توزیع عادلانه‌تر اعتبارات عمرانی بین استان‌ها، افزایش مشارکت محلی در تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری و اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کمک کند. بررسی کارشناسی مرکز پژوهش‌ها نشان داد که فقدان زیرساخت‌های نهادی و کارشناسی در استان‌ها، تکراری بودن مفاد طرح با [ماده \(۱۷۹\) برنامه پنجم توسعه](#)، مغایرت آن با اصل (۵۲) قانون اساسی (از حیث نقش انحصاری مجلس در تصویب بودجه)، نقض اصل جامعیت بودجه و نیز غیرواقع‌بینانه بودن زمان‌بندی برای تبدیل ۱۰۰ درصد طرح‌ها، این گزینه را از منظر حقوقی و اجرایی ناموجه می‌کند [۹].

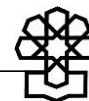
به همین دلیل، سطح الزامات قانونی برای اجرای کامل سناریو بسیار بالا بوده و مستلزم اصلاح قانون اساسی و قوانین بودجه‌ای است، درحالی‌که منفعت حاصله نسبت به هزینه تغییرات، از دید مرکز پژوهش‌ها قابل دفاع نیست. لذا در

جمع‌بندی، توصیه شده است کلیات این طرح تصویب نشود و اصلاح رابطه بودجه‌ای مرکز استان در چارچوب‌های دیگر تفویض اختیارات مالی دنبال شود.

۹-۲-۲. تفویض اختیار دوگانه و گزینشی با حفظ امور حاکمیتی (مبتنی بر برنامه هفتم)

در این سناریو که می‌توان آن را رویکردی هیبریدی و «تفویض اختیار دوگانه» نامید، امور حاکمیتی و استراتژیک، مانند امنیت و دفاع ملی، اقتصاد کلان و بودجه‌ریزی، تأمین کالاهای اساسی و دارو، سوخت و انرژی، فناوری اطلاعات ملی، لجستیک و حمل‌ونقل سراسری، رسانه‌های ملی و دیپلماسی در سطح مرکزی متمرکز باقی می‌مانند. در مقابل، بخشی از اختیارات اجرایی و خدماتی شامل مدیریت اداری کارکنان دولت، برنامه‌ریزی توسعه در حوزه‌هایی چون گردشگری، ورزش و محیط زیست، آموزش و بهداشت، امداد عمومی و نظم و امنیت محلی به استان‌ها و شوراهای اداری استان تفویض می‌شود.

سطح مداخله در این سناریو استانی و تفویض اختیار «متوسط تا زیاد به صورت گزینشی» بوده؛ زیرا نه یک تفویض فراگیر، بلکه تفکیک موضوعی و چندسطحی اختیارات مطرح است. سازوکارهایی چون مرزبندی موضوعی بین حوزه‌های حاکمیتی و قابل واگذاری، تقویت شورای اداری استان به عنوان رکن اصلی مدیریت استانی، انتقال فیزیکی برخی دستگاه‌های اجرایی به استان‌های ذی‌نفع (برای نمونه سازمان بنادر به استان‌های ساحلی)، کاهش ۲۵ درصدی ساختار دستگاه‌های اجرایی و استفاده گسترده از رویکرد خرید خدمات از بخش غیردولتی، عناصر کلیدی این مدل هستند. نقطه قوت اساسی این سناریو آن است که مستقیماً بر ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت تکیه دارد و بدون نیاز به اصلاح قانون اساسی، چارچوبی برای تفویض اختیار کنترل‌شده ارائه می‌کند. این مدل با حفظ اختیارات حاکمیتی در مرکز، ریسک‌های امنیتی و اقتصادی را مدیریت کرده و درعین حال، با انتقال حوزه‌های خدماتی به استان‌ها، کارایی و پاسخگویی محلی را افزایش می‌دهد و همراستا با اهداف چابک‌سازی، کاهش هزینه‌ها و توسعه دولت الکترونیک است. در مقابل، ابهام در مرزبندی دقیق اختیارات میان مرکز و استان، خطر تشدید نابرابری بین استان‌های قوی و ضعیف، ضعف ظرفیت نهادی استان‌ها و مقاومت دستگاه‌های مرکزی از چالش‌های این مدل است. از نظر حقوقی، این سناریو نیازمند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی دقیق، دستورالعمل‌های بازطراحی ساختار دستگاه‌ها و ایجاد سازوکارهای شفاف پاسخگویی در شورای اداری استان بوده، اما در چارچوب قانون اساسی موجود و قوانین برنامه‌ای قابل پیگیری است. در جدول زیر خلاصه کاملی از ویژگی‌های هر سناریو شامل حوزه‌ها و سطح تفویض اختیار، الزامات حقوقی و سازوکار پاسخگویی برای مقایسه سریع ارائه شده است.



جدول ۲. خلاصه مقایسه‌ی سناریوهای تفویض اختیار [۹-۱]

عنوان سناریو	حوزه‌های تفویض اختیار	سطح/ میزان	الزامات قانونی	سازوکار پاسخگویی
مدل تمرکززدایی سه محوره اندونزی	مالی و بودجه، اداری و استخدامی، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، سیاستگذاری بخشی (۳۲ حوزه در ۱۰۵ زیرحوزه)، امور محلی	زیاد تا بسیار زیاد (۸۴ درصد امور مشترک)	اصلاح قانون اساسی؛ تصویب قانونی مشابه قانون ۲۰۱۴/۲۳ اندونزی و قوانین مکمل؛ تعریف دقیق ۱۰۵ زیرحوزه و سطوح مسئولیت	مجالس منطقه‌ای، آمبودزمان، نهادهای بازرسی داخلی، شورای مشورتی خودمختاری
تراکم‌زدایی اداری کنترل شده با محوریت استانداران	مالی و بودجه (محدود)، اداری و استخدامی، برنامه‌ریزی توسعه استان، سیاستگذاری بخشی محدود، نظارت و عزل مدیران استانی	متوسط	تصویب قانون جامع «وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران»؛ اصلاح آیین‌نامه‌های مرتبط؛ نیاز به اصلاح برخی اصول قانون اساسی (اصل (۶۰))	پاسخگویی دوگانه مدیران به وزیر و استاندار؛ شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛ نظارت مجلس بر وزرا و استانداران
الگوی حکمرانی منطقه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمینی	مالی و بودجه (استقلال نسبی)، اداری و استخدامی، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای دوسویه، سیاستگذاری بخشی، نظم و امنیت محلی (با حفظ امنیت ملی در مرکز)	متوسط تا زیاد (تدریجی؛ امور امنیتی-دفاعی متمرکز)	اصلاح گسترده قوانین عادی؛ تدوین «قانون تفکیک وظایف ملی و محلی»؛ اصلاح جایگاه و اختیارات شوراهای محلی؛ احتمال نیاز به بازنگری موضعی در برخی اصول قانون اساسی	مجالس و شوراهای منطقه‌ای منتخب؛ نهاد نظارتی مستقل (مشابه دیوان محاسبات برای شوراهای شهرداری‌ها)
تفویض اختیار تدریجی با محوریت واگذاری تصدی‌ها (برنامه هفتم)	مالی (محدود؛ برخی معافیت‌ها و قیمت‌گذاری محلی)، اداری و استخدامی، برنامه‌ریزی توسعه استان، واگذاری تدریجی تصدی‌ها در ۵ دسته‌بخشی	متوسط با گرایش به بالا در بلندمدت	تدوین و تصویب «قانون جامع تفویض اختیار یا تقسیمات سیاسی-اداری»؛ تصویب چارچوب ملی تفویض اختیار در شورای عالی اداری؛ آیین‌نامه‌های اجرایی دولت و سازمان اداری و استخدامی	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛ کارگروه ویژه ذیل شورای عالی راهبردی برنامه؛ گزارش‌دهی سازمان اداری و استخدامی
گذار به حکمرانی محلی مشارکتی از طریق تقویت نظام شورایی	مالی و بودجه (تراکم‌زدایی مالی و عوارض محلی)، اداری (تراکم‌زدایی)، برنامه‌ریزی محلی، سیاستگذاری بخشی محلی، اختیارات سیاسی و اقتصادی (در سطوح پیشرفته)	کم تا زیاد (بسته به رویکرد: ابزاری، دمکراسی مشورتی، توانمندساز)	تصویب قانون/اسند جامع مشارکت مردمی در سطح محلی؛ تفسیر موسع و فعال از قانون شوراهای محلی؛ اصلاح ساختار مدیریت شهری و حرکت به سوی مدیریت یکپارچه شهری؛ نیاز اصلاح قانون اساسی	شوراهای شهر و روستا؛ شورایی‌ها و شوراهای محلات؛ سرهای محلات؛ نظارت عمومی و رسانه‌ها و جامعه مدنی
حکمرانی محلی شبکه‌ای-مشارکتی مبتنی بر تقویت ظرفیت‌های استانی	مالی و بودجه (استقلال نسبی شوراهای محلی)، اداری و استخدامی (انتقال تدریجی وظایف)، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای (برش‌های استانی برنامه‌ها)، قانونگذاری متناسب‌شده، نظارت اجتماعی	متوسط تا زیاد (سه بعد اداری، قانونی، برنامه‌ریزی)	اصلاح قوانین برای تحقق استقلال مالی شوراهای محلی؛ آیین‌نامه‌های اجرایی برای قانونگذاری محلی در معاونت قوانین مجلس؛ بسترسازی تقنینی برای ارتقای نقش شوراهای محلی؛ دفاتر مردمی نمایندگان	مجلس شورای اسلامی (کمیسیون‌های تخصصی، به‌ویژه برنامه و بودجه و امور داخلی)؛ اندیشکده‌های حکمرانی استانی؛ شوراهای محلی؛ دفاتر مردمی نمایندگان
تفویض اختیارات محدود به فرمانداری‌های ویژه شهرستان‌های بزرگ	مالی (محدود؛ بخشی از بودجه استانی و تملک دارایی‌ها تا سقف معین)، اداری (ارتقای سطح مدیران شهرستان به معاون مدیرکل)، برنامه‌ریزی شهرستانی،	کم تا متوسط (محدود به ۴۶ فرمانداری ویژه در چارچوب استان)	اصلاح <u>قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری</u> (به‌ویژه ماده (۱۲))؛ تدوین لایحه جامع تفویض اختیارات به سطوح زیرین؛ اصلاح آیین‌نامه‌های	فرماندار ویژه (به‌عنوان معاون استاندار)؛ کمیته برنامه‌ریزی شهرستان؛ استانداران؛ دستگاه‌های اجرایی بخشی در شهرستان

عنوان سناریو	حوزه‌های تفویض اختیار	سطح / میزان	الزامات قانونی	سازوکار پاسخگویی
	سیاستگذاری بخشی محدود، مدیریت بحران		شورای برنامه‌ریزی استان و کمیسیون ماده (۵)	
تفویض اختیار دوگانه و گزینشی با حفظ امور حاکمیتی	اداری و استخدامی، برنامه‌ریزی توسعه استانی (از طریق شورای اداری استان و مراجع استانی)، سیاستگذاری بخشی در حوزه‌های خدماتی (گردشگری، ورزش، محیط زیست، آموزش، بهداشت)؛ حفظ امور حاکمیتی در مرکز	متوسط تا زیاد (گزینشی و براساس تفکیک موضوعی)	تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی دقیق برای ماده (۱۰۵)؛ دستورالعمل‌های بازطراحی ساختار دستگاه‌ها؛ طراحی سازوکارهای شفاف پاسخگویی در سطح استان؛ بدون نیاز به اصلاح قانون اساسی	شورای اداری استان (با نقش تقویت شده)، وزارتخانه‌های بخشی ناظر، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی، نظارت مجلس بر اجرای برنامه هفتم

۳. مسائل نهادی و ریسک‌های حکمرانی استانی

هرگونه اصلاح در حوزه تفویض اختیار، مستلزم درک دقیق مسائل نهادی موجود است. بدون شناسایی گره‌های ساختاری حکمرانی استانی، تفویض اختیار می‌تواند به انتقال صوری مسئولیت‌ها و بازتولید ناکارآمدی در سطحی جدید منجر شود. این بخش، مسائل و ریسک‌های کلیدی را که مستقیماً بر قابلیت اجرای تفویض اختیار اثرگذارند، تبیین می‌کند.

۳-۱. محدودیت اختیار بودجه‌ای استان و پیامدهای آن

در معماری مالی-اداری کشور، استان محل بروز نیازها و مطالبات عمومی بوده، اما مرکز (پایتخت)، محل تصمیم‌نهایی درباره «چه چیزی» و «با چه اولویتی» تأمین مالی است. این گسست، هسته اصلی مسئله حکمرانی سرزمینی در حوزه بودجه است. در چنین وضعیتی، استاندار به‌عنوان مقام عالی اجرایی استان، در برابر افکار عمومی و نهادهای محلی پاسخ‌خواه می‌شود، درحالی‌که اختیار مؤثر برای تنظیم اولویت‌های هزینه‌ای و مدیریت جابه‌جایی منابع متناسب با مسائل واقعی استان در اختیار او نیست. در نتیجه، به «پاسخگویی بدون اختیار» و کاهش سرمایه اعتماد به مدیریت استانی منجر می‌شود.

صورت‌بندی مسئله فقط «کمبود بودجه» نیست؛ مسئله اصلی «عدم هم‌ترازی بین مسئله‌شناسی محلی و تخصیص منابع» بوده که دارای علائم و نشانه‌هایی است:

- جابه‌جایی اولویت‌ها از سطح استان به سطح ملی در فرایند تدوین/تصویب و سپس تخصیص بودجه، به‌گونه‌ای که پروژه‌ها و هزینه‌های انجام‌شده در سطح استان، الزاماً بازتاب‌دهنده فوریت‌های استانی نیستند.
- کاهش امکان مدیریت فعالانه ریسک‌های استانی (بحران‌های اجتماعی، محیط زیست، زیرساختی) زیرا تصمیم‌های مالی عمدتاً بیرون از چرخه تصمیم‌گیری استان اتخاذ می‌شود.
- شکل‌گیری رفتارهای «گزارش‌محور» به جای «نتیجه‌محور» در دستگاه‌های استانی، زیرا معیار موفقیت به رعایت ابلاغ‌ها و جذب اعتبارات تقلیل می‌یابد، نه حل مسئله.



از منظر سیاست عمومی، پیامد این وضعیت یک چرخه تکرارشونده است: مسئله در استان انباشته شده، مطالبه‌گری افزایش می‌یابد، استاندار برای مدیریت تعارضات کوتاه‌مدت ناگزیر به جابه‌جایی‌های محدود و غیرپایدار در منابع بوده و در نهایت شکاف بین برنامه و بودجه (و بین وعده و اجرا) عمیق‌تر می‌شود.

۲-۳. دوگانگی فرماندهی و اختلال در زنجیره پاسخگویی استان

مسئله دوم، «نقص هماهنگی» به معنای کلی نیست؛ مسئله یک تعارض ساختاری در زنجیره فرماندهی و پاسخگویی است که از هم‌زیستی دو منطق اداره‌کردن ناشی می‌شود: منطق بخشی (وزارتخانه‌ها) و منطق سرزمینی (استانداری). مدیران کل دستگاه‌های اجرایی در استان، به‌طور طبیعی اهداف، دستورکار، ارزیابی عملکرد و مسیر ارتقای خود را در چارچوب وزارتخانه می‌بینند. در مقابل، استاندار مأمور جمع‌کردن منافع بخشی حول یک اولویت‌بندی واحد برای استان است و از او انتظار می‌رود «مدیر ارشد اجرایی استان» باشد. در ادبیات و گفتمان رسمی نیز استانداران به‌عنوان نماینده رئیس‌جمهور در استان معرفی می‌شوند که این انتظار نقش‌آفرینی یکپارچه را تقویت می‌کند. این وضعیت به‌طور عملی چند پیامد قابل پیش‌بینی دارد:

- **تعارض هدف‌گذاری:** برنامه‌های بخشی می‌تواند با اولویت‌های استانی ناسازگار باشد و ابزار الزام‌آور کافی برای همراستاسازی در اختیار استاندار قرار نگیرد.
- **تضعیف پاسخگویی:** وقتی یک نتیجه نامطلوب رخ می‌دهد (مثلاً تأخیر پروژه، نارضایتی عمومی، یا اختلال خدمت)، مشخص نیست مقام مسئول نهایی کیست؛ استاندار که در معرض مطالبه‌گری است یا مدیرکل که اختیار تخصصی دارد.
- **هزینه‌های هماهنگی بالا:** بخش قابل توجهی از انرژی مدیریتی استان صرف مذاکره، رفع تعارض و «حل‌وفصل موردی» می‌شود؛ این هزینه فرصت، ظرفیت سیاست‌گذاری و پیگیری اجرا را کاهش می‌دهد. در نتیجه، استان به‌جای آن که یک «واحد اجرایی یکپارچه» باشد، به میدان تعاملات موازی و تعارضات مستمر تبدیل می‌شود. هر دستگاه اجرایی به‌تبع وزارتخانه متبوع خود، عمل می‌کند و استانداری برای پیشبرد دستورکارهای استان ناچار به اتکا بر روابط شخصی، توافقات غیررسمی یا مداخله‌های موردی می‌شود. این به‌معنای شکنندگی حکمرانی و وابستگی شدید عملکرد به افراد به جای قواعد است.

۳-۳. پراکندگی مرجعیت تصمیم در نظام شورایی استان

در سطح استان نهادهای شورایی متعددی با مأموریت‌های متفاوت وجود دارد و همین تکرار، به‌خودی‌خود الزاماً مشکل نیست. مشکل زمانی ایجاد می‌شود که «مرجعیت تصمیم» و «سلسله‌مراتب هماهنگی» روشن نباشد و تصمیم‌گیری به شبکه‌ای از شوراهای موازی تبدیل شود. در چنین شرایطی، مسئله‌ها ممکن است در یک شورا صورت‌بندی شوند، اما پیگیری منابع و ابزار اجرایی در شورای دیگر رخ دهد، بدون آنکه سازوکار استانداری برای انتقال تصمیم، ترجمه آن به برنامه و سپس نظارت بر اجرا وجود داشته باشد.

در وضعیت کنونی، چندین شورا در سطح استان به صورت هم‌زمان فعالیت می‌کنند که هرکدام مبنای قانونی، فلسفه وجودی و وظایف متفاوتی دارند و همین تکثر، در فقدان مرجعیت واحد، به پراکندگی تصمیم و تضعیف پاسخگویی در عمل منجر می‌شود. نمونه‌های اصلی این شوراها عبارتند از:

۱. شورای اداری استان (با محوریت اداری-اجرایی)^۱؛
 ۲. شورای تأمین استان (با محوریت امنیتی-انتظامی)^۲؛
 ۳. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (با محوریت برنامه و بودجه)^۳.
پیامدهای سیاستی این چندپارگی معمولاً در سه سطح بروز می‌کند:
- **تداخل دستورکارها و رقابت نهادی:** شوراها به جای تکمیل یکدیگر، بخشی از ظرفیت محدود مدیریتی استان را جذب می‌کنند و بعضاً اولویت‌های متفاوتی را پیش می‌برند.
 - **ضعف انسجام برنامه-اجرا:** برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و پاسخگویی به صورت «تکه‌تکه» انجام شده و به کاهش امکان مدیریت یکپارچه پروژه‌های بین بخشی منجر می‌شود.
 - **ابهام مسئولیت:** چون تصمیم‌ها در چند مرجع توزیع شده‌اند، تعیین اینکه چه کسی باید پاسخگوی نتیجه باشد دشوار می‌شود و در عمل پاسخگویی به سطح «گزارش‌دهی شکلی» سقوط می‌کند.
- به‌عبارت دیگر، مسئله این نیست که شوراها متعدد «وجود دارند»؛ مسئله این است که نظام تصمیم‌گیری استانی به یک معماری روشن برای تعیین مرجع اصلی هماهنگی و جلوگیری از واگرایی نهادی نیاز دارد و در غیر این صورت، هر اصلاحی در تفویض اختیار با اصطکاک نهادی بالا و کاهش اثربخشی مواجه می‌شود.

۳-۴. ریسک‌های نهادی-سیاسی تفویض اختیار و احتمال واگرایی سرزمینی

در کنار منافع بالقوه تفویض اختیار اداری، یک ریسک راهبردی در اجرای سیاست تفویض اختیار وجود دارد و آن، احتمال تشدید واگرایی سرزمینی و امنیتی‌شدن رابطه مرکز-استان در برخی مناطق حساس و به‌ویژه استان‌های مرزی است. از آنجاکه در فضای عمومی، تفویض اختیار گاه به‌عنوان تهدیدی برای وحدت ملی یا زمینه‌ساز فدرالیزه شدن تفسیر می‌شود، نادیده گرفتن این ریسک می‌تواند هم مشروعیت سیاسی اصلاحات و هم قابلیت اجرای آن را کاهش دهد.

نکته کلیدی آن است که «ریسک واگرایی» الزاماً محصول تفویض اختیار نیست، بلکه محصول نوع تفویض اختیار و نحوه طراحی مرزهای آن است. وقتی انتقال اختیار بدون تفکیک روشن میان امور حاکمیتی و امور اجرایی-تصدی‌گری انجام شود، احتمال اصطکاک مرکز-استان و خلق کانون‌های قدرت محلی کم‌هم‌راستا با سیاست‌های ملی افزایش می‌یابد. بنابراین، مسئله چهارم را باید نه به صورت یک گزاره قطعی (تمرکززدایی = جدایی‌طلبی) بلکه به‌عنوان یک «ریسک نهادی قابل مدیریت» صورت‌بندی کرد که از طراحی نادرست و ابهام در مسئولیت‌ها و حدود اختیار تغذیه می‌کند.

۱. تأسیس براساس آیین‌نامه اجرایی تشکیل شورای اداری استان به ریاست استاندار در تمامی استان‌های کشور (مصوب ۱۳۷۸).
 ۲. تأسیس براساس ماده (۵) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور (مصوب ۱۳۶۲).
 ۳. تأسیس براساس بند «الف» ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰).



این ریسک معمولاً از چند مسیر به صورت هم‌زمان فعال می‌شود:

ابهام در مرز امور حاکمیتی: هرچه اختیاراتی که ماهیت آن‌ها به اقتدار ملی و اعمال حاکمیت گره خورده‌اند (به‌ویژه حوزه‌های حساس) به سطح استان نزدیک‌تر شوند یا مرز آن‌ها نامشخص باشد، احتمال تعارض و امنیتی شدن تصمیم‌ها بالا می‌رود.

تقویت قدرت محلی بدون زنجیره پاسخگویی ملی: وقتی اختیار، منابع و شبکه تصمیم‌گیری در سطح محلی تقویت شود اما سازوکارهای پاسخگویی، نظارت و هماهنگی ملی هم‌پای آن تقویت نشود، ظرفیت «چانه‌زنی تقابلی» با مرکز بیشتر و هزینه اجرای سیاست‌های یکپارچه ملی بالاتر می‌رود.

ترجمه اختلاف‌های توسعه‌ای به شکاف هویتی: در محیط‌های چندفرهنگی، اگر نابرابری‌های توسعه‌ای، تبعیض ادراک‌شده یا ناکارآمدی خدمات عمومی استمرار یابد، اختلاف‌های سیاسی-اقتصادی می‌تواند به زبان هویت بازتولید شود و تفویض اختیار فاقد سازوکارهای انسجام‌بخش، ناخواسته می‌تواند این ترجمه را تسهیل کند. پیامد حکمرانی این وضعیت، صرفاً دچار شدن به تبعات امنیتی نیست؛ بلکه، کاهش انسجام سیاستی کشور، افزایش اصطکاک در اجرای برنامه‌های ملی، دوپارگی در اولویت‌گذاری (ملی در برابر محلی) و تبدیل اختلافات اجرایی به منازعات سیاسی است که خود می‌تواند هر اصلاح اداری را پرهزینه و شکننده کند.

۴. طراحی نهادی تفویض اختیار: راه‌حل‌های متناظر با مسائل شناسایی شده

راه‌حل‌های ارائه شده در این بخش، با هدف پاسخ مستقیم به مسائل شناسایی شده طراحی شده‌اند و بر پرهیز از اصلاحات پراکنده و موردی تأکید دارند. منطق حاکم بر این پیشنهادها آن است که تفویض اختیار تنها زمانی اثربخش خواهد بود که اصلاحات بودجه‌ای، اداری، فرماندهی و نهادی به صورت هم‌زمان و منسجم پیش برود.

۴-۱. پیشنهادهای متناظر با مسئله «محدودیت اختیار بودجه‌ای استان»

• **بازتعریف جایگاه و مأموریت «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان»:** براساس یافته‌های گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها و نتایج مصاحبه با استانداران فعلی و سابق، هرگونه تفویض اختیار از دولت مرکزی به سطح استانی بدون انتقال اختیارات مالی و منابع انسانی اقدامی ناقص، فرمایشی و فاقد اثربخشی لازم است. لازمه تفویض اختیار واقعی به استان‌ها، توجه به مقدمات اجرایی آن شامل تصمیم‌های بودجه‌ای و مدیریت منابع انسانی دولت است. در همین راستا، بازتعریف جایگاه و مأموریت «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان» می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق این هدف داشته باشد. شواهد تجربی و پیشنهادهای تکرار شده در سناریوهای مختلف نشان می‌دهد که تبدیل این سازمان به «معاونت برنامه و بودجه استاندار» می‌تواند انسجام برنامه‌ریزی، پیوستگی میان برنامه و بودجه و اقتدار استاندار در هدایت توسعه استانی را به صورت محسوس افزایش دهد، بی‌آنکه به تضعیف نقش سازمان برنامه و بودجه کشور در سطح ملی بینجامد. افزون بر این، چنین پیشنهادی در چارچوب قانون اساسی قرار دارد و برخلاف برخی طرح‌ها نظیر

منطقه‌بندی کشور یا ایجاد ساختارهای شبه ایالتی با اصول قانون اساسی ناسازگارند. این پیشنهاد با اصل (۱۲۶) قانون اساسی که اختیارات بودجه‌ای و مدیریتی رئیس‌جمهور را تصریح کرده و امکان تفویض بخشی از این اختیارات را مجاز می‌داند منطبق است. در این پیشنهاد، نقش دو معاونت متناظر رئیس‌جمهور (سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه) سیاستگذاری، نظارت و هماهنگ‌کنندگی میان استان‌ها خواهد بود.

• **طراحی و استقرار «معاونت‌های تخصصی مبتنی بر مزیت نسبی هر استان»:** هر استان باید با توجه به ظرفیت‌ها و نیازهای محلی خود ساختار مدیریتی منعطف و متناسبی داشته باشد. این انعطاف‌پذیری می‌تواند به بهبود حکمرانی محلی و توسعه متوازن استان‌ها کمک شایانی کند. به‌عنوان نمونه، ایجاد معاونت دریا برای استان‌های ساحلی، معاونت زیارت در استان‌های دارای اماکن مذهبی، تجارت بین‌الملل در استان‌های مرزی، گردشگری در استان‌های دارای جاذبه‌های طبیعی و فرهنگی و معدن در استان‌های دارای ذخایر معدنی، می‌تواند هم‌راستایی ساختار اداری استان را با ظرفیت‌های واقعی آن افزایش دهد. چنین معاونت‌هایی اگر در چارچوب اختیارات شفاف و پاسخگو ضمن تفکیک سطوح ملی و محلی باشند، می‌توانند محور تفویض اختیارات بخشی در سطح استان قرار گیرند. براساس این پیشنهاد ضروری است هر یک از استان‌ها، معاونت مبتنی بر مزیت رقابتی خود را طراحی کرده و چارچوب بالفعل ساختن ظرفیت‌های استان خود در مزیت مورد نظر را ترسیم کنند. در این راستا یکی از دستاوردهای حاصله توسعه، درآمدهای محلی هر استان خواهد بود، به شرط آنکه سازوکار مشخصی برای بهره‌مند شدن استان‌ها از درآمد مکتسبه طراحی شود.

۲-۴. پیشنهادهای متناظر با مسئله «دوگانگی فرماندهی در استان»

یکی از گره‌های مهم حکمرانی استانی، دوگانگی پاسخگویی ادارات کل به وزارتخانه‌های مرکزی از یک سو و به استانداری از سوی دیگر است. سناریوهای مختلف بر ضرورت روشن‌تر کردن این رابطه تأکید کرده‌اند. سه الگوی اصلی برای تنظیم این رابطه قابل طرح است:

- **الگوی اول:** استاندار نقش محوری در «پیشنهاد» مدیرکل دستگاه اجرایی مربوط داشته باشد و انتصاب نهایی (از میان گزینه‌های معرفی شده توسط استاندار) توسط وزیر مربوطه انجام شود. این الگو می‌کوشد هم‌زمان پیوند حرفه‌ای مدیرکل با وزارتخانه (به‌عنوان مرجع بخشی) و پیوند پاسخگویی او با مقام عالی اجرایی استان را برقرار کند.
- **الگوی دوم:** نصب مدیرکل در اختیار وزیر باشد، اما اختیار ارزیابی عملکرد و (در صورت نیاز) عزل، با امکان مداخله استاندار، در قالب یک سازوکار «هیئت حل اختلاف مرکزی» تعریف شود که متشکل از وزیر بخشی مربوطه، وزیر کشور و نماینده شورای اسلامی استان باشد. این الگو به‌جای اتکا به توافقاتی موردی، مسیر نهادی برای حل اختلافات و اعمال نقش استان در ارزیابی و استمرار مدیریت فراهم می‌کند.
- **یا طراحی سازوکاری تلفیقی** که در نتیجه اجماع کارشناسی و سیاسی در سطح ملی تعریف شود و ضمن حفظ اختیارات حاکمیتی وزارتخانه، عملاً مدیران کل دستگاه‌های اجرایی در سطح استان را در برابر استاندار نیز پاسخگو کند. این گزینه، ناظر به ضرورت پایداری سیاسی-حقوقی اصلاح است تا رابطه فرماندهی و پاسخگویی، تابع افراد و دوره‌ها نماند.



در هر سه الگو، هدف اصلی آن است که استاندار بتواند بدون گرفتارشدن در تعارض مداوم با دستگاه‌های بخشی، نقش واقعی «مدیر ارشد اجرایی استان» را ایفا کند و از بخشی‌نگری و تعارض منافع میان ادارات کل کاسته شود. تحقق این هدف کم‌وبیش در همه سناریوهای استانی مشترک بوده و مستلزم اصلاح قانون وظایف و اختیارات استانداران، بازنگری در آیین‌نامه‌های داخلی وزارتخانه‌ها و طراحی نظام پاسخگویی دوگانه شفاف برای مدیران کل است.

۳-۴. پیشنهادهای متناظر با مسئله «پراکندگی مرجعیت تصمیم‌های استانی»

سناریوهای مختلف نشان می‌دهد که پراکندگی مراجع تصمیم‌گیری و شوراهای سه‌گانه استانی که در بخش قبل تصریح شد، هم به تداخل وظایف و هم به تضعیف پاسخگویی منجر شده است. پیشنهاد اصلی آن است که با بهره‌گیری از روش تحلیل چندمعیاره و مشورت با خبرگان، یکی از این سه شورا به‌عنوان «مرجع اصلی هماهنگی، تصویب برنامه‌ها و تخصیص منابع استانی» تعیین و تقویت شود. بر این اساس باید در صورت لزوم ساختاری تلفیقی از عناصر کارآمد هر سه شورا طراحی شود.

صرف نظر از اینکه کدام شورا به‌عنوان مرجع اصلی انتخاب شود، لازم است یک نماینده از مجمع نمایندگان مجلس شورای اسلامی استان به‌عنوان عضو دائم (بدون حق رأی) در ترکیب آن حضور یابد تا پیوند نهادی میان تصمیم‌های استانی و فرایند قانونگذاری ملی تقویت شود. این عضویت می‌تواند از گسست میان سیاستگذاری در سطح ملی و اجرا در سطح استانی جلوگیری کند و تصمیم‌های استانی را از حیث قابلیت پشتیبانی حقوقی و تقنینی پایدارتر کند.

۱-۳-۴. چارچوب ارزیابی و معیارهای انتخاب مرجع شورایی استان

برای انتخاب مرجع اصلی تصمیم‌گیری استانی از میان شوراهای سه‌گانه، پیشنهاد می‌شود ارزیابی در قالب یک چارچوب چندمعیاره انجام شود تا تصمیم، بر مبنای مصلحت‌های کوتاه‌مدت یا عرف اداری اتخاذ نشود. در این چارچوب، حداقل پنج معیار اصلی باید هم‌زمان بررسی شود.

۱. مشروعیت مردمی و مقبولیت سیاسی، ناظر بر میزان اعتماد عمومی و پذیرش نخبگان سیاسی نسبت به شور؛
۲. ظرفیت نهادی، شامل توان سازمانی، کیفیت دبیرخانه، دسترسی به داده و تحلیل و توان پیگیری مصوبه‌ها؛
۳. ترکیب اعضا از حیث تنوع ذی‌نفعان، تخصص‌های موجود و نمایندگی اقشار و بخش‌های مختلف جامعه استانی؛
۴. میزان نفوذ و قدرت واقعی در استان، یعنی اثرگذاری شورا بر تخصیص منابع، هماهنگی دستگاه‌ها و پیشبرد پروژه‌ها؛
۵. احتمال موفقیت در اجرا، متضمن سنجش مقاومت‌های سیاسی و اداری، امکان اصلاحات قانونی و سازگاری با ساختار موجود. نتیجه این ارزیابی می‌تواند مبنای تصمیم سیاستگذار برای تقویت یکی از شوراهای موجود یا بازطراحی ساختاری آن‌ها قرار گیرد.

۴-۴. پیشنهاد متناظر با ریسک «واگرایی سرزمینی»

برای مرزبندی پایدار میان امور حاکمیتی و امور اجرایی-تصدی‌گری، یک راه‌حل عملی توافق‌سازی نهادی و تبدیل آن به چارچوب حقوقی قابل اجراست. این راه‌حل باید هم‌زمان اختلاف نظرهای واقعی را به رسمیت بشناسد و یک سازوکار

حل اختلاف و بازنگری دوره‌ای ایجاد کند. در حال حاضر درباره «اینکه چه چیزی ذاتاً حاکمیتی و غیرقابل واگذاری است» تفاهم تثبیت شده‌ای وجود ندارد و همین ابهام، هم سیاستگذاری را پرمناقشه می‌کند و هم اجرا را ناهمگون و موردی پیش می‌برد. نمونه روشن آن «دیپلماسی بین‌المللی» است که یک گروه آن را کاملاً حاکمیتی و غیرقابل واگذاری می‌دانند، اما گروهی دیگر واگذاری یا حداقل نقش‌آفرینی استانداران مرزی را پیشنهاد می‌کنند. وقتی بر سر مصداق‌های کلیدی اختلاف وجود دارد، تفویض اختیار بدون یک چارچوب‌بندی اجماعی می‌تواند به تعارض مرکز-استان و تضعیف پاسخگویی منجر شود.

راه‌حل پیشنهادی، تدوین و تصویب «چارچوب ملی تفکیک امور حاکمیتی-غیرحاکمیتی و تصدی‌گری» است که خروجی آن می‌تواند یک طبقه‌بندی رسمی از وظایف دولت و حدود واگذاری به استان‌ها باشد. نقطه شروع این چارچوب، پذیرش این واقعیت است که مرزبندی صرفاً یک بحث فنی-حقوقی نیست و بدون اجماع سیاسی-کارشناسی (میان دولت، مجلس، دستگاه‌های حاکمیتی و استان‌ها) پایدار نمی‌شود. حداقل‌های لازم برای تدوین این چارچوب عبارتند از:

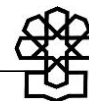
○ **تعریف واژگانی واحد:** تعریف و تفکیک رسمی و دقیق از «امر حاکمیتی»، «امر اجرایی-خدمت‌رسانی» و «تصدی‌گری» برای جلوگیری از تفسیرهای متعارض دستگاهی و استانی.

○ **ماتریس طبقه‌بندی وظایف:** فهرست‌برداری از وظایف پرتکرار و حساس و تعیین وضعیت هر کدام در سه سطح «ملی، استانی، مشترک» همراه با شروط واگذاری (منابع، نظارت، گزارش‌دهی).

○ **سازوکار حل اختلاف:** تشکیل مرجع حل اختلاف برای موارد مرزی (که دقیقاً محل اختلاف نظر است) تا تصمیم‌گیری از مسیر روابط غیررسمی و موردی خارج شود.

باید توجه داشت که اساساً ریسک واگرایی زمانی فعال می‌شود که تفویض اختیار بدون «مرزبندی روشن میان امور حاکمیتی و امور اجرایی-تصدی‌گری» انجام گیرد و حدود مداخله استان در حوزه‌های حساس مبهم بماند. در این حالت، افزایش اختیار محلی می‌تواند به شکل‌گیری تصمیم‌ها یا روبه‌هایی بینجامد که از منظر مرکز «خروج از خط‌مشی ملی» تلقی شود و اصطلاحاً مرکز-استان را از سطح اختلاف اجرایی به سطح منازعه سیاسی ارتقا دهد. اگر هم‌زمان سازوکارهای پاسخگویی، نظارت و حل اختلاف روشن نباشد، اختلاف‌ها به مسیرهای غیررسمی و پرهزینه منتقل می‌شود و برداشت «دوگانگی اقتدار» تقویت می‌شود.

تفویض اختیار وقتی پایدار و کم‌هزینه است که هم‌زمان با واگذاری امور تصدی‌گری قابل واگذاری، خط قرمز عدم واگذاری امور حاکمیتی روشن شود و مرز تصمیم‌های ملی و استانی صریح و قابل اجرا بماند. همچنین رویکرد تدریجی و گزینشی (نه واگذاری یک‌باره و فراگیر) به امکان کنترل ریسک کمک می‌کند و پیش از انباشت تعارضات، اصلاحات لازم در سازوکارهای نظارت، پاسخگویی و حل اختلاف اعمال می‌شود. به بیانی دیگر اگر سه راه‌حل پیشین به درستی در بستر بسته پیشنهادی واگذاری رقم بخورد ریسک واگرایی سرزمینی به حداقل خواهد رسید زیرا اساساً این موضوع یک ریسک نهادی قابل مدیریت است.



۵. بسته پیشنهادی تفویض اختیار استانی

این بخش، راه‌حل‌های فوق را در قالب یک سناریوی واحد و قابل اجرا تجمیع می‌کند تا تفویض اختیار از سطح توصیه‌های منفرد به سطح یک طراحی حکمرانی مرحله‌بندی شده ارتقا یابد. این بسته پیشنهادی با اتکا به ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، یک الگوی «اداری و تدریجی» برای تفویض اختیار ارائه می‌دهد که هدف آن کاهش بار اجرایی دولت مرکزی، افزایش چابکی تصمیم‌گیری و ارتقای سازگاری سیاست‌ها با شرایط محلی است، بدون آنکه انسجام حکمرانی ملی مخدوش شود. مبنای اجرایی بسته، تفکیک دقیق امور حاکمیتی از امور اجرایی-تصدی‌گری در دستگاه‌های مرکزی است. امور تصدی‌گری براساس دسته‌بندی پنج‌گانه مبتنی بر قانون مدیریت خدمات کشوری (اجتماعی-فرهنگی، زیربنایی، اقتصادی، سیاسی-مدیریتی، بهداشتی-درمانی) صورت‌بندی می‌شود تا واگذاری‌ها موضوع‌مند، قابل سنجش و مرحله‌بندی پذیر باشد. برای کاهش ریسک و افزایش قابلیت اجرا، اجرای آزمایشی در سه استان پایلوت با ظرفیت اداری بالا پیش‌بینی شده و هم‌زمان طراحی چارچوب ملی تفویض اختیار و هدایت آن در سطح دولت، توسط سازمان اداری و استخدامی و شورای عالی اداری دنبال می‌شود تا از ناهمگونی، تصمیمات موردی و واگذاری‌های غیرهم‌راستا جلوگیری شود.

براساس گزارش‌های انجام‌شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سطح مداخله این بسته از میان سه سطح مداخله متصور، یعنی تفویض به سطح منطقه‌ای، استانی-شهرستانی و سطح شهری، سطح دوم (استانی-شهرستانی) تعریف می‌شود و سطح تفویض اختیار «متوسط با گرایش به بالا در بلندمدت» است. بر همین اساس در کوتاه‌مدت تمرکز بر تفکیک وظایف و تهیه اسناد و چارچوب‌ها قرار می‌گیرد، در میان‌مدت پایلوت‌ها اجرا و مسیر تدوین قانون جامع تفویض اختیار پیگیری می‌شود و در بلندمدت واگذاری‌ها به سایر استان‌ها گسترش می‌یابد. در حوزه مالی، تراکم‌زدایی محدود و کنترل شده است و عمدتاً به اختیارات مشخصی محدود می‌ماند، درحالی‌که دامنه اختیارات اداری، برنامه‌ریزی و بخشی گسترده‌تر دیده می‌شود تا کارایی و پاسخگویی محلی از مسیر اختیارهای اجرایی واقعی تقویت شود. نقطه اتکای بسته بر واقع‌گرایی، پشتوانه قانونی و رویکرد آزمایشی است که به شفاف‌سازی تفکیک وظایف کمک کرده و امکان اصلاح و تنظیم تدریجی طراحی را پیش از تعمیم ملی فراهم می‌کند.

این بسته، هم‌زمان رویکرد «تفویض اختیار دوگانه» را در خود ادغام می‌کند تا تفویض اختیار به صورت گزینشی و چندسطحی پیش برود و حوزه‌های حساس از ابتدا مرزبندی شوند. بر این اساس، تصمیم‌گیری درباره امور حاکمیتی و استراتژیک مانند: امنیت و دفاع ملی، اقتصاد کلان و بودجه‌ریزی، تأمین کالاهای اساسی و دارو، سوخت و انرژی، فناوری اطلاعات ملی، لجستیک و حمل‌ونقل سراسری، رسانه‌های ملی و دیپلماسی، در سطح مرکزی و به صورت کاملاً متمرکز باقی می‌ماند تا ریسک‌های امنیتی و اقتصادی، مدیریت و انسجام سیاستی کشور حفظ شود. در مقابل، بخشی از اختیارات اجرایی و خدماتی، مانند: مدیریت اداری کارکنان دولت، برنامه‌ریزی توسعه در حوزه‌هایی چون گردشگری، ورزش و محیط زیست، آموزش و بهداشت، امداد عمومی و نظم و امنیت محلی، به استان‌ها و شوراهای اداری استان تفویض می‌شود تا پاسخگویی محلی و کارآمدی اجرایی افزایش یابد. عناصر مکمل این بسته برای تضمین قابلیت اجرا شامل مرزبندی موضوعی بین حوزه‌های حاکمیتی و قابل واگذاری، انتقال فیزیکی برخی دستگاه‌های اجرایی به

استان‌های ذی‌نفع (برای نمونه سازمان بنادر به استان‌های ساحلی)، کاهش ۲۵ درصدی ساختار دستگاه‌های اجرایی و استفاده گسترده از رویکرد خرید خدمات از بخش غیردولتی است تا هم‌راستا با اهداف چابک‌سازی و کاهش هزینه‌ها، ظرفیت دولت برای تمرکز بر وظایف حاکمیتی تقویت شود. مزیت راهبردی بسته آن است که بدون نیاز به اصلاح قانون اساسی، چارچوبی برای تفویض اختیار کنترل‌شده فراهم می‌کند؛ به‌گونه‌ای که با حفظ اختیارات حاکمیتی در مرکز، ریسک‌های کلیدی مهار می‌شود و درعین‌حال، انتقال‌گزینه‌های حوزه‌های خدماتی به استان‌ها، کارایی و پاسخگویی محلی را ارتقا می‌دهد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که چالش اصلی حکمرانی استانی، نه صرفاً میزان تمرکز اختیارات، بلکه کیفیت توزیع و تنظیم آنهاست. تداوم وضعیت موجود، به‌معنای استمرار شکاف میان مسئولیت و اختیار و افزایش هزینه‌های اجرایی و نهادی خواهد بود. در مقابل، تفویض اختیار بدون چارچوب نیز می‌تواند به تعارضات جدید و تضعیف انسجام سیاستی منجر شود.

بسته پیشنهادی ارائه شده در این گزارش، امکان حرکت به سوی تفویض اختیار کنترل‌شده و مبتنی بر طراحی نهادی فراهم می‌کند. این رویکرد، با حفظ امور حاکمیتی در سطح ملی و تقویت اختیارات اجرایی استان‌ها، می‌تواند هم‌زمان کارایی اجرایی، پاسخگویی محلی و انسجام حکمرانی ملی را ارتقا دهد. چنین مسیری، زمینه‌ساز اصلاح تدریجی و پایدار نظام تفویض اختیار در کشور خواهد بود.

شایان ذکر است که بسته پیشنهادی ارائه شده در این گزارش، بر پایه انباشت مطالعات کارشناسی انجام شده در دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شکل گرفته و حاصل جمع‌بندی و بازطراحی سیاستی این بدنه تحلیلی است. از این منظر، پیشنهادها مطرح‌شده واجد پشتوانه کارشناسی لازم برای ورود به فرایند تصمیم‌سازی و پیگیری نهادی در سطوح اجرایی و تقنینی هستند.

منابع و مأخذ

- [۱]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۴). اندونزی: تفکیک امور منطقه‌ای از ملی مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۵). (شماره مسلسل: ۲۰۷۳۰).
- [۲]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۴). اندونزی: دولت منطقه‌ای؛ مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۶). (شماره مسلسل: ۲۱۰۰۵).
- [۳]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۴). درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه دلفی تجارب زیسته حکمرانان محلی. (شماره مسلسل: ۲۰۸۹۹).
- [۴]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۴). ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران (فرا ترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی). (شماره مسلسل: ۲۱۱۲۹).



- [۵]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۴). نقشه راه واگذاری امور تصدی‌گری به دستگاه‌های اجرایی استانی مبتنی بر ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت. (شماره مسلسل: ۲۰۷۷۳).
- [۶]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). گذار دولت به حکمرانی محلی مشارکتی و نقش نظام شورایی محلی ایران. (شماره مسلسل: ۲۰۲۶۹).
- [۷]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی. (شماره مسلسل: ۲۰۰۱۵).
- [۸]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۴). وضعیت‌شناسی فرمانداری‌های ویژه (شماره مسلسل: ۲۱۰۴۸).
- [۹]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الزام دولت به تمرکززدایی» (شماره مسلسل: ۱۲۶۹۵).

گزیده سیاستی

این گزارش نشان می‌دهد که چالش اصلی حکمرانی استانی، نه صرفاً میزان تمرکز اختیارات، بلکه کیفیت توزیع و تنظیم آنهاست. تداوم وضعیت موجود، به معنای استمرار شکاف میان مسئولیت و اختیار و افزایش هزینه‌های اجرایی و نهادی خواهد بود.



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