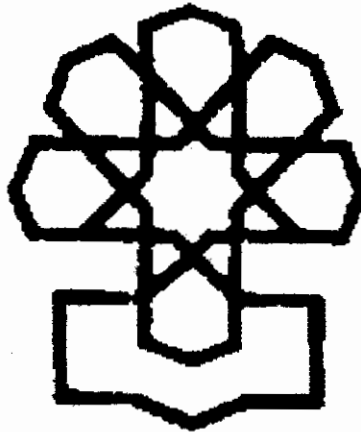




گزارش کارشناسی درباره طرح :

نحوه انتخاب مدیران

دو شوری



اجتماعی - امنیت ملی و سیاست خارجی

کمیسیون‌های ارجاعی

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۱۹۶

معاونت پژوهشی

شهریور ۱۳۸۰

کار: دفتر مطالعات سیاسی - فرهنگی

(کمیته امور داخلی و شوراها)

نحوه انتخاب مدیران

کدموضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۶۱۹۶

اهداف طرح

همانگونه که از مقدمه طرح بر می آید، مقصود نمایندگان محترم امضاکننده از طرح «نحوه انتصاب مدیران»، فراهم کردن بستر قانونی لازم برای قوه مجریه است. به نحوی که بتوانند وظایف خود را در انتصاب مدیران میانی و ارشد محلی و منطقه‌ای به نحو احسن انجام دهند و در پاسخگویی در قبال قوه مقننه از این حیث مشکلی نداشته باشند.

به عقیده امضاکنندگان طرح «... در موارد متعددی مشاهده شده که وزراء، رؤسای سازمان‌ها و مدیران کل در عزل و نصب‌های زیرمجموعه خود ميسوطلابه نبوده و تحت تأثیر فشارهای وارده از ناحیه استانداران و فرمانداران به اقدامات ناخواسته تن می‌دهند...».

ارزیابی اهداف طرح

۱- موضوع طرح حاضر مربوط است به مبحث معروف «نحوه انتخاب مدیران ارشد در سطح محلی و منطقه‌ای». مستند نمایندگان محترم امضاکننده در ارائه طرح، مسئولیت وزارتی قوه مجریه در برابر مجلس است که اصل یک صد و سی و هفتم قانون اساسی بدان تصریح دارد. این مستند یک موضوع عمومی است و به این طرح اختصاص ندارد، اما چون در مقدمه بدان اشاره شده لازم است پیش از پرداختن به موضوع اصلی طرح بدان اشاره شود.

بحث مسئولیت قوه مجریه در برابر قوه مقننه و نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه از مباحث بسیار مهمی است که در بسیاری از کشورها دستخوش تحول شده است. یکی از مهم‌ترین مشخصه‌های این تحول که از مباحث مدیریت عمومی جدید متأثر است به کارگیری ابزارهای جدید و مؤثر مجالس قانونگذاری برای ایفای وظیفه نظارتیشان است. کشورها با اتخاذ این ابزارها که با افزایش اقتدار قوه مقننه و پارلمانی شدن حکومت‌ها همراه است، درصددند که از کنترل عمومی فاصله گرفته، روش‌های کنترل موردی و تخصصی را در دستور کار خود قرار دهند. این کنترل علاوه بر وزارتخانه‌ها شامل مدیران اجرایی نیز می‌شود.

۲- در طرح حاضر که به انتصاب مدیران ارشد در سطح محلی و منطقه‌ای مربوط می‌شود به ملاحظات مربوط به نظام اداره محلی و مسائل عدم تمرکز در کشور نیز باید توجه شود.

مدل مسلط اداره محلی در کشور ما به مدل مقامات منتخب در الگوی تمرکزگرا نزدیک است و بر دو پایه استوار است.

۱. بخشی از اختیارات تصمیم‌گیری از مرکز به مقامات سطوح پایین‌تر در سطوح منطقه‌ای و محلی تفویض شده است. فرمانداران و استانداران نماینده عالی دولت در حوزه مأموریت خود محسوب می‌شوند و از اختیارات سیاسی و اداری بالایی برخوردارند، بدین معنا که از حیث وظایف سیاسی اولاً نمایندگی سیاست عمومی در استان‌ها به عهده استانداران است و ثانیاً آن‌ها بر رفتار و اعمال مأموران دولتی مراقبت دارند. برای تسهیل این وظیفه قانون اختیارات استانداران مصوب ۱۳۲۹ مقرر می‌دارد:

۱- وزارتخانه‌ها موظفند تغییر و تبدیل رؤسای مرکز استان را به اطلاع استاندار و فرماندار برسانند.
۲- استانداران هر موقع تغییر رئیس یا یکی از اعضای ادارات و مؤسسات دولتی حوزه مأموریت خود غیر از قضات دادگستری و مأمورین ارتش و استادان و دانشیاران دانشکده‌ها را لازم بدانند، مراتب را با ذکر دلایل موجه به اطلاع وزیر مربوط خواهند رسانید. وزرانی مکلفند به پیشنهاد استاندار در این گونه موارد منتهی در ظرف ده روز ترتیب اثر داده و نسبت به تعیین جانشین مأمور مربوطه اقدام نمایند».

علاوه بر این مکانیسم‌هایی مثل «شورای اداری استان» و «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» در سال‌های اخیر پیش‌بینی شده است که سایر مقامات مسئول را در تصمیم‌گیریهای محلی و منطقه‌ای دخیل می‌سازد.

۲. با برگزاری انتصابات شوراها تا حدودی به الگوی تفویض اختیار تصمیم‌گیری به مردم نزدیک شده‌ایم.

ولی با این همه هنوز استانداران و فرمانداران از اختیارات بالایی برخوردارند و همان‌گونه که ذکر شد مظهر دولت مرکزی در منطقه‌اند.

۳- مباحث مربوط به تغییر در نحوه‌گزینش مقامات منطقه‌ای و محلی در جزو مباحث اصلاح مدیریت عمومی مطرح است. در این مباحث، اصل ملی آن است که حتی‌المقدور دایره سیاست را از اداره جدا کنیم. در موضوع خاص این لایحه یعنی نحوه انتصاب مقامات میانی دارند در سطوح محلی و منطقه‌ای نیز مطالعات تطبیقی زیادی وجود دارد. در این مطالعات بر رعایت سه اصل تأکید شده است:

۱. این‌که، عزم سیاسی کافی برای این امر از جانب همه مقامات دخیل در تصمیم‌گیری و تأثیرگذار وجود داشته باشد.

۲. وزارخانه‌های مربوط دولتی که از قانون متأثر می‌شوند کاملاً با این اصلاحیه موافق باشند.

۳. نظام‌گزینش مدیران شفاف باشد و اصول شایستگی تخصصی بر آن حاکم باشد.

بررسی دلایل موافقین و مخالفین طرح

در این سر فصل به استدلال‌های موافقین و مخالفین این طرح در دستگاه‌های دولتی و وزارت کشور می‌پردازیم:

استدلال اصلی مخالفین طرح در وزارت کشور آن است که اقتضای ساختار موجود (عدم تمرکز) در ایران آن است که فرمانداران و استانداران این اختیارات را داشته باشند و سلب این اختیار موجب می‌شود که به سایر وظایف آن‌ها مخصوصاً مقام هماهنگی و تأمین امنیتی که در سطح منطقه‌ای و محلی بدان‌ها واگذار شده است، خدشه وارد گردد.

به علاوه تغییر در ساختارها همواره باید با احتیاط و رعایت جوانب مختلف انجام گیرد. مثلاً در این مورد ممکن است با حذف مقام نظارتی فرماندار و استاندار، موارد سوءاستفاده و فساد بیش‌تر شود.

البته مقامات وزارت کشور با تبصره‌های طرح مبنی بر احراز صلاحیت‌های لازم برای انتصاب مخالف نیستند و تأکید می‌کنند که اگر قرار است اصلاحی انجام پذیرد اصلاح باید در این خصوص اصلاح صورت گیرد که مقصود قانونگذار با این وصف تأمین می‌شود.

استدلال دیگر آن‌ها این است در مسأله انتصاب مقامات ارشد و میانی در سطوح محلی و منطقه‌ای صرفاً فرمانداران و استانداران مداخلت ندارند، بلکه بازیگران دیگر مثل نمایندگان مجلس، نماینده ولی فقیه، افراد ذی‌نفوذ مناطق، احزاب سیاسی و سازمان‌های جامعه مدنی مثل NGO و CBOS نیز در این انتصاب‌ها دخالت دارند. کوتاه کردن دست فرمانداران و استانداران در واقع این امکان را برای سایر بازیگران فراهم می‌کند که رقیب از دور خارج شود و دخالت بیش‌تری اعمال کنند. مخصوصاً در برخی شهرهای کوچک که دست سایر بازیگران بیش‌تر باز است، وضع این ماده واحده موجب یک سویه شدن کار به نفع آن‌ها می‌شود.

موافقین طرح که در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و برخی از وزارتخانه‌ها حضور دارند، همواره استدلال معروف مربوط به اصلاح در مدیریت عمومی را مطرح می‌کنند. به نظر آن‌ها باید حتی المقدور از سیاست‌زدگی بوروکراسی جلوگیری کرد. از آن جا که فرمانداران و استانداران مقامات سیاسی محسوب می‌شوند، دخالت آن‌ها موجب خلط سیاست و اداره می‌شود. به علاوه آن‌گونه که فرمانداران و استانداران عقیده دارند، تجلی حکومت در منطقه با آن اختیاراتی که باقی مانده از نظام سابق است، به حساب نمی‌آیند و این مقام و منزلتی که برای خودشان قائلند چندان واقعی نیست. به ویژه از آن رو که اخیراً عزم جدی برای عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مردم در سطوح پایین دیده می‌شود. اظهارات ریاست محترم جمهوری، انتصابات شوراها و مصوبات شورای عالی اداری گواه صدق این مدعا است.

استدلال دیگر موافقان آن است که بدین ترتیب وزارتخانه‌ها و ادارات می‌توانند شناخت بهتری

از وضعیت مدیریت و توانای خود داشته باشند و بدین ترتیب، اصول شایسته‌سالاری تخصصی را بهتر تأمین کنند تا این‌که مقاماتی از خارج از دستگاه بخواهند اظهار نظر کنند.

پیشنهادها

به نظر می‌رسد تصویب طرح عملاً نوعی بازنگری در حدود وظایف و نحوه ایفای نقش استانداران به وجود می‌آورد و به لحاظ ابهامی که در ایفای وظایف استانداران حادث می‌شود یقیناً مشکلاتی قانونی در تعیین حدود وظایف استانداران ایجاد خواهد کرد. لذا بهتر است به جای تصویب طرح، در صورت ضرورت، قانون وظایف و اختیارات استانداران مورد بازنگری قرار گرفته. به دقت اصلاح شود.

اگر بنا باشد این بازنگری کلی انجام پذیرد، اصولی که برای برقراری توازن قوا و ایجاد وفاق در انتصاب مقامات ارشد و میانی در سطح منطقه‌ای و محله‌ای وجود دارد باید در آن لحاظ گردد. دو اصل بسیار مهم عبارت است از:

۱- یک هیأت متشکل از افراد ذی‌نفع برای انتصاب مقامات ارشد و میانی تصمیم‌سازی کنند.

۲- برای انتصاب مقامات ارشد و میانی نهایتاً افراد بلندپایه تصمیم بگیرند.

در مورد قضیه اخیر هم به نظر می‌رسد از نظر نهادی، یک هیأت عالی متشکل از همه افرادی که به طور سنتی ذی‌نفع بوده‌اند برای تصمیم‌گیری در این زمینه تشکیل شود و از نظر نحوه کار، اصول شناخته شده مربوط به اداره مطلوب و مردم‌سالار بر آن حاکم شود.

به علاوه مجلس شورای اسلامی هم می‌تواند از طریق نظارت بعدی و با رعایت شیوه متعارف، برای کنترل دستگاه اجرایی اقدام کند.

سرانجام در خصوص تبصره‌های ماده واحد لازم به ذکر است که:

تبصره ۲ طرح اصولاً فاقد ضمانت اجرا و صرفاً یک توصیه اخلاقی است که عملاً بود و نبود آن تفاوتی ندارد و به علاوه هیچ‌گونه ضابطه‌ای برای تشخیص آن وجود ندارد و لذا حذف آن اولی است.

تبصره ۳ طرح را می‌توان حذف کرد، زیرا بود و نبود آن یکسان است.