

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱۲) قانون تعاریف و ضوابط

## تقسیمات کشوری و اصلاحات بعدی»

## مقدمه

طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱۲) قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ به منظور تشکیل شهرستان ویژه در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.<sup>۱</sup> براساس طرح پیشنهادی علاوه بر ادارات کل مستقر در مرکز استان، در شهرستان‌های دیگر از همان استان نیز ادارات کلی تشکیل خواهد شد تا به زعم طراحان با صلاحیت منطقه‌ای از همان استان، بتواند عمده مشکلات مردم را حل و فصل کند و در عین حال تمرکززدایی مالی و اداری در سطح هر استان صورت پذیرد. امری که مسبوق به سابقه است و در شهرستان‌هایی غیر از مراکز استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، فارس و تهران و... توسط برخی وزارتخانه‌ها اداره کل تشکیل شده است که با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، تشکیل این ادارات کل مغایر این قانون اعلام و فعالیت آنها ممنوع شده است.

## ارزیابی طرح پیشنهادی

۱. یکی از اهداف طرح پیشنهاد شده تمرکززدایی مؤثر و مثبت عنوان شده است. در حالی که، تمرکززدایی سیاست و روشی است که در آن به موجب قانون، صلاحیت اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا درباره امور به مقاماتی که نسبتاً مستقل از قوه مرکزی هستند تفویض شده است. بر این اساس می‌توان گفت که این طرح در مغایرت با اهداف پیشنهاددهندگان آن است. تشکیل ادارات کل در شهرستان‌های ویژه و تفویض کل یا بخشی از اختیارات به آنها، تنها باعث ایجاد تشکیلات جدید با وظایفی جدید خواهد شد و سبب‌ساز گسترش نظامات اداری، بوروکراسی و پیچیده‌تر شدن امور خواهد شد. در تمرکززدایی تأکید ویژه‌ای بر انتقال اختیارات و وظایف به مقامات پایین‌تر، به مردم، شوراها و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌شود تا دولت چابک‌تر و کارآمدتر گردد، اما این طرح در پی تفویض اختیارات از کارگزاران دولتی استانی به کارگزاران دولتی در شهرستان‌ها می‌باشد و از این لحاظ نیز در تناقض با اهداف تمرکززدایی و عدم تمرکز است، لذا تنها می‌تواند باعث تراکم‌زدایی و نه تمرکززدایی گردد.

۲. محتوای اصلی پیشنهاد ارائه شده گسترش تشکیلات و به تبع آن افزایش نیروی انسانی قوه مجریه، قوه قضائیه و نیروهای مسلح را تجویز می‌کند، بدون آنکه هیچ‌گونه محدودیتی از قبیل زمانی، مکانی و غیره بر آن متصور باشد. با توجه به گستردگی بیش از حد تشکیلات قوای مذکور که سال‌هاست کوچک‌سازی آن مورد اهتمام دولت و قوه مقننه است، تصویب پیشنهاد مزبور باب جدیدی را در توسعه تشکیلات دولت افتتاح خواهد کرد که عوارض سوء بسیاری، از جمله اداری و مالی، به همراه خواهد داشت. به خصوص اگر به این نکته هم توجه داشته باشیم که تبصره الحاقی پیشنهاد شده به ماده (۱۲) قانون تقسیمات کشوری، شامل تمام یا بخشی از وظایف اداری اعم از اجرایی، قضایی و انتظامی مرکز استان و هیئت‌ها، شوراهای اداری، مالی، کمیسیون‌های معماری و شهرسازی، برنامه‌ریزی، قضایی و سایر عناوین مشابه نیز می‌شود.

۱. به موجب طرح پیشنهادی دو تبصره به شرح زیر به ماده (۱۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری الحاق می‌گردد:

«تبصره (۱) - شهرستان ویژه واحدی از همان استان با ردیف بودجه مستقل و حسب مورد با تصویب هیئت وزیران، رئیس قوه قضائیه یا ستاد کل نیروهای مسلح تعدادی از شعب مراکز استان در مرکز شهرستان ویژه تشکیل و تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات اداری اعم از اجرایی، قضایی و انتظامی مرکز استان و هیئت‌ها، شوراهای اداری، مالی، کمیسیون‌های معماری و شهرسازی قانون شورای عالی معماری و شهرسازی، برنامه‌ریزی، شبه‌قضایی و سایر عناوین مشابه نسبت به امور مربوطه به محدوده جغرافیایی مصوب از همان استان به فرمانداران ویژه و سایر مقامات شهرستانی متناظر با استان به‌عنوان قائم مقام قانونی همپراز تفویض و عزل و نصب آنها تابع مقررات ناظر بر استانداران و سایر مقامات استانی است.

تبصره (۲) - با ابلاغ مصوبه دولت از تاریخ تصویب تشکیلات معاون اداره کل اعم از ادارات و نهادها عیناً در شهرستان دارای فرمانداری ویژه مصوب تلقی می‌شود و ابلاغ ریالی کارکنان با تاریخ اجرای زمان تصویب صادر خواهد شد.»

۳. تصویب این طرح باعث ایجاد رقابت فزاینده‌ای بین شهرستان‌ها خواهد شد تا به‌عنوان شهرستان ویژه معرفی گردند. با این شرایط می‌توان گفت که تلاش برای شهرستان ویژه شدن و بهره‌مندی از اختیارات خاص، حتی می‌تواند تبعات امنیتی و سیاسی در پی داشته باشد. ازجمله این پیامدها می‌توان به تشدید اختلافات منطقه‌ای، افزایش درگیری‌های قومی و قبیله‌ای، گسست بین مسئولان استان و ... اشاره کرد.

۴. در طرح پیشنهاد شده برای تشکیل «شهرستان ویژه» هیچ‌گونه تعریف یا ضابطه‌ای ارائه نشده است. هیئت وزیران، رئیس قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح سه مرجعی هستند که می‌توانند شهرستان ویژه ایجاد نمایند. اگرچه هر یک از این سه مرجع ممکن است به تنهایی توجیهات قابل قبول بودن تصمیم خود داشته باشند، اما نتایج آن ناگزیر به دو مرجع دیگر نیز سرایت پیدا می‌کند، بدون آنکه ایجاد شهرستان ویژه مورد تأیید آنها باشد.

۵. در مقدمه توجیهی پیشنهاددهندگان طرح، قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون مغایر معرفی شده و لذا اولین نکته منطقی که به ذهن متبادر می‌شود و رویه حقوقی نیز آن را تأیید می‌کند آن است که برای رفع اشکال مطروحه باید مفاد همین قانون اصلاح شود، درحالی که پیشنهاددهندگان طرح اصلاح قانون دیگری را مطرح ساخته‌اند که آثار و تبعات آن می‌تواند بسیار متعدد و متفاوت از خواسته آنها باشد. توضیح اینکه قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ که اشتبهاً در طرح پیشنهادی تاریخ آن ۱۳۶۴/۴/۱۵ ذکر شده است، مشتمل بر احکامی است که در اجرای قوانین و مقررات بسیار متنوع و متعددی ملاک عمل می‌باشد و لذا هرگونه تغییر در این تعاریف و ضوابط در اجرای قوانین و مقررات دیگر هم آثاری را به‌دنبال خواهد داشت که مورد نظر پیشنهاددهندگان نبوده است. برای پرهیز از این‌گونه اشکالات باید از اصلاح قانون مورد بحث پرهیز و به اصلاح قانون مربوطه یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام کرد.

۶. در مقام مقایسه، احکام طرح پیشنهادی بسیار فراتر از مفاد تصویب‌نامه‌هایی است که دولت تصویب کرده و مورد ایراد رئیس محترم مجلس قرار گرفته است. بنابراین بخشی از احکام طرح مورد تأیید قوه مجریه نیز نیست و رویکرد قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح نیز درباره آن معلوم نیست.

۷. متن پیشنهادی دارای اشکالاتی است که کمیت و کیفیت آنها موجب شده این طرح به‌طور کلی غیر قابل قبول باشد. برای مثال در متن تبصره «۱» گفته شده «تمام یا بخشی از وظایف و ...» بدون آنکه معلوم کرده باشد چه مرجعی تعیین‌کننده فهرست دقیق وظایف و اختیارات فرمانداران ویژه می‌باشد. همچنین عبارت «شبه‌قضایی و سایر عناوین مشابه» در تبصره «۱» واجد ابهام و اشکالات بعدی است. عزل و نصب مقامات شهرستانی متناظر با استان، که متناظر بودن آنان نیز می‌تواند مورد مناقشه قرار گیرد، طبق مقررات ناظر بر استانداران و سایر مقامات استانی جای تردید و تشکیک فراوان دارد.

۸. در طرح مذکور اساساً سطح سازمانی ادارات شهرستان ویژه، «اداره کل» تعیین نشده و این نکته اساسی مغفول مانده است که در صورت پیش‌بینی این مطلب در تبصره «۱»، نیازی به الحاق تبصره «۲» وجود ندارد.

۹. طرح مذکور به جهت اینکه منجر به گسترش ساختار و تشکیلات دولت و به‌تبع آن افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد و منابع مالی مورد نیاز آن پیش‌بینی نشده است، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهاد

براساس استدلال‌های بیان شده، می‌توان گفت که طرح پیشنهاد شده نه تنها باعث کاهش بوروکراسی و تمرکززدایی نمی‌شود، بلکه گسترش بی‌رویه سیستم اداری و پیچیده‌تر شدن بوروکراسی را در پی خواهد داشت. ازاین‌رو، اجرای این طرح، منجر به مشکلاتی می‌شود که کمتر مورد توجه قرار گرفته و می‌توان گفت که در راستای اهداف تمرکززدایی نیست و نیت طراحان را به‌لحاظ مزایای عدم تمرکز تأمین نخواهد کرد. همچنین با توجه به گستره موضوعاتی که در طرح مذکور به آنها اشاره شده که شامل قضایی، انتظامی، شوراهای اداری، مالی، کمیسیون‌های معماری و شهرسازی و ... می‌باشد و از آنجایی که قرار است این طرح در سطح کشور به اجرا در آید، بار مالی عظیمی بر دولت تحمیل خواهد شد که از این حیث مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. در نهایت آنکه عملیاتی نمودن این طرح می‌تواند باعث گسترش اختلافات منطقه‌ای و گسست بین مسئولان یک استان به‌دلیل شهرستان ویژه شدن و دستیابی به مزایای آن شود. البته هرچند تشکیل ادارات کل شهرستان‌ها، در برخی مناطق و استان‌ها در گذشته اتفاق افتاده، اما به‌نظر می‌رسد ضرورت و دلیل خاصی برای این کار بوده است. الزامات و ضرورت‌هایی که احتمالاً قابل تسری برای عملیاتی نمودن این طرح در سطح کل کشور نمی‌باشد. بنابراین در مفید بودن این طرح، ایرادها و اشکال‌های جدی وارد است و با توجه به مجموعه دلایل ذکر شده، پیشنهاد عدم تصویب این طرح ارائه می‌شود.