

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ایجاد وزراء منطقه‌ای»

بر اساس مفاد پیشنهادی طرح، دولت موظف است با محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد، تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور، نسبت به تقسیم کشور به ۱۰ منطقه اقدام کند. برای هر منطقه نیز یک وزیر پیش‌بینی شده که با معرفی رئیس‌جمهور و رأی اعتماد مجلس تعیین می‌شود. وزیر منطقه‌ای مکلف به تنظیم روابط دولت مرکزی با مسئولان محلی، ایفای کمک‌رسانی و نجات عمومی در برابر حوادث و بلایا در حوزه نفوذ منطقه و حل‌وفصل مشکلات استان‌ها در پهنه منطقه‌ای می‌باشد. دلایل ایجاد وزرای منطقه‌ای در مقدمه طرح موضوعاتی از قبیل «پیچیدگی‌ها و معضلات»، «کثرت وظایف وزرا»، «مشکلات ارتباطی میان سطح ملی و استانی» و «لزوم هماهنگی مناسب‌تر بین چند استان» ذکر شده است. در این راستا، ایجاد جایگاه «وزیر منطقه‌ای» به‌عنوان «حدفاصل بین هیئت وزیران و استانداران» به‌عنوان راهکار مشکلات فوق معرفی شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۰۷

شماره چاپ:

۹۶۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۳

بررسی کلیات

- در نظام حقوقی موجود، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع اصلی قانونگذاری در کشور مستند به اصل هفتادویکم قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری در کلیه مسائل اعم از ملی و محلی را دارد و به‌لحاظ موضوعی محدودیتی ندارد و تنها مشروط به عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع می‌باشد و در نتیجه، صلاحیت مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، «مطلق مشروط» است. از سوی دیگر نیز قوه مجریه متشکل از رئیس‌جمهور و وزرا (بجز در اموری که مستقیماً برعهده رهبری نهاده شده است) متصدی کلیه امور اجرایی کشور می‌باشد. همچنین توجه به مقتضیات محلی در اداره امور مطابق اصل یکصدم قانون اساسی از طریق شوراهای محلی مورد توجه قرار گرفته و اصل یکصدویکم نیز شورای عالی استان‌ها را مسئول جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها دانسته است. لذا از مجموع اصول مزبور این‌گونه برداشت می‌شود که مناطق با توجه به شاخصه‌های مختلفی که می‌توان در نظر گرفت، در نظام و ساختار سیاسی ایران فاقد موجودیت و به‌عبارت دیگر شأنیت می‌باشند تا بتوان از طریق ایجاد وزارتخانه‌های منطقه‌ای اقدام به تدبیر امور مربوط به این مناطق کرد.

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفاتر: مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصاد بخش

عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۵۹۴۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۴/۳۱

- نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران براساس نظام حقوقی موجود دارای نظامی بسیط متمرکز است. بر این اساس تصمیمات و سیاستگذاریها در حوزههای مختلف در مرکز و توسط دولت اتخاذ می‌شود. استاندار به‌عنوان مأمور عالی‌رتبه قوه مجریه، مسئول اداره امور استان و عملیاتی کردن سیاست‌های عمومی دولت است. در این بین مطابق اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول هماهنگی وزارتخانه‌ها (از طریق هماهنگی میان وزرا) بوده و همچنین در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌ها در صورتی که نیازی به تفسیر یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیئت وزیران که با پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست. بنابراین براساس این اصل از قانون اساسی، صلاحیت هماهنگی وزرا و همچنین حل اختلاف و رفع تداخل دستگاه‌ها را نمی‌توان از رئیس‌جمهور سلب کرد و در اختیار نهاد دیگری قرار داد. با توجه به اینکه یکی از کارکردهای اصلی که جهت وزارتخانه‌های موضوع طرح حاضر متصور است، نوعی ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌ها و حل و فصل مشکلات مشترک است، اطلاق چنین امری مغایر اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی محسوب می‌شود.

- مطابق بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی» به‌عنوان یکی از تکالیف برنامه‌ای پیش‌بینی شده است، طرح حاضر به جهت اینکه باعث افزایش حجم دولت می‌شود، مغایر حکم مزبور بوده و لذا در صورت اصرار بر تصویب مستلزم رأی دوسوم نمایندگان می‌باشد. همچنین ماده (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد» تأکید دارد. بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری هم بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری تأکید دارد. اما این انتظار وجود دارد در صورت تصویب طرح پیشنهادی، ساختار بوروکراسی کشور بیش از پیش گسترده شود.

- در حال حاضر دستگاه‌ها و نهادهایی از جمله شورای استان، شورای عالی استان‌ها، بخش‌هایی از سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور و ... در موضوع ارتباطات بین سطوح ملی و استانی و ایجاد هماهنگی بیشتر بین استان‌ها وظایفی را به‌عهده دارند. ایجاد ساختارهای جدید برای هماهنگی تصمیمات و حل اختلافات در راستای توسعه و پیشرفت احتمالاً نه تنها تأثیر خاصی در پی نخواهد داشت، بلکه می‌تواند موجب تداخل وظایف، عدم پاسخگویی و نپذیرفتن مسئولیت شود.

بررسی مواد طرح

- ماده (۱) براساس عوامل اقتصادی نظیر تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، ایجاد بستر رقابت مناطق و استان‌ها اقدام به تقسیم سیاسی کشور به ۱۰ منطقه نموده، اما مشخص نشده مبنای تقسیم کشور چگونه بوده و آیا علاوه بر موضوعات اقتصادی، ملاحظات سیاسی و امنیتی نیز در تقسیم کشور به حساب آمده است یا خیر. با توجه به اختلافات بین استان‌های همجوار در خصوص مسائل متعدد آیا در کنار هم قرار گرفتن آنها موجب تشدید ضدیت‌ها نخواهد شد و باعث نمی‌گردد رابطه مرکز - پیرامون دوباره میان استان‌های توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته در یک منطقه برقرار شود. از سوی دیگر استانداران به دلیل گستردگی وظایف در یک استان توان رسیدگی به موضوعات متفاوت شهرستان‌های خود را ندارند. حال چگونه با تعیین یک وزیر برای یک منطقه که دربرگیرنده چند استان است می‌توان امیدوار به حل مشکلات بود. نکته مهم‌تر این است در صورت بروز اختلاف میان مناطق ۱۰ گانه آیا باز هم نیازمند تقسیم کشور به حوزه‌های کوچک‌تر است. به نظر می‌رسد به‌جای نهادسازی جدید باید به دنبال کارآمدسازی در قالب نهادهای موجود بود.

- ایجاد وزارتخانه‌های مجزا در سطح مناطق ۱۰ گانه پیشنهادی مستلزم افزایش بار مالی قابل ملاحظه‌ای بوده و لذا به جهت عدم

پیش‌بینی‌های حقوقی جهت تأمین این هزینه‌ها مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی تلقی می‌شود.

- مطابق ذیل اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی، حدود اختیارات و وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها به موجب قانون تعیین می‌گردد. لذا قانونگذار باید به تفصیل به بیان وظایف و صلاحیت‌های وزارتخانه‌ها بپردازد. در حالی که طرح پیشنهادی (تبصره «۲») صرفاً برخی موضوعات را به صورت کلی در صلاحیت وزیر منطقه‌ای قرار داده است، بدون اینکه مشخص شود چنین موضوعاتی از چه طریق و با استفاده از چه سازوکارهایی محقق خواهد شد. بنابراین نیاز است توضیحی شفاف درباره تشکیلات و نیروی انسانی وزیر منطقه‌ای ارائه گردد. نکته مهم تر این می‌باشد که تقسیم کار وزرا در حال حاضر بر اساس دسته‌بندی موضوعی - بخشی (بهداشت، آموزش عالی، دفاع، خارجه و ...) صورت گرفته است، حال آنکه طرح موجود با حفظ تقسیم کار سابق، تقسیم کار ۱۰ وزیر دیگر (بر اساس وجود ۱۰ منطقه) را بر اساس دسته‌بندی جغرافیایی که با منطق قبلی قابل جمع نیست انجام داده است. لذا متفاوت بودن منطق دسته‌بندی وزرای منطقه‌ای با وزرای موضوعی - بخشی نه تنها به این امر کمکی نمی‌کند، بلکه تداخل وظایف و اختیارات و تشتت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را به دنبال دارد.

- مطابق تبصره «۳» ماده (۱) پیشنهادی، وزرای منطقه‌ای در راستای اصول یکصد و بیست و هفتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مکلف به اخذ تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران می‌باشند. در این خصوص مسئله مهم این است که بر اساس اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی رئیس‌جمهور در موارد خاص، با تصویب هیئت وزیران حق تعیین نماینده، یا نمایندگان ویژه را خواهد داشت. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود. همچنین بر اساس اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی اولاً صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی و مستقل برای هر یک از وزرا و هیئت وزیران پیش‌بینی شده است و ثانیاً دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید، در این صورت، مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. حال با عنایت به توضیحات مذکور مشخص نیست منظور از اینکه وزرای منطقه‌ای در راستای اصول یکصد و بیست و هفتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مکلف به اخذ تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران می‌باشند چیست؟ اگر مقصود این باشد که صلاحیت‌های مقرر در این اصول که به رئیس‌جمهور و یا هیئت وزیران داده شده، به وزرای منطقه‌ای داده شود، چنین امری به وضوح مغایر اصول مزبور می‌باشد و در صورتی که منظور از چنین حکمی این باشد که وزرای منطقه‌ای نماینده ویژه رئیس‌جمهور و یا عضو کمیسیون متشکل از چند وزیر می‌باشند، مغایر صلاحیت رئیس‌جمهور در تعیین نماینده ویژه و همچنین صلاحیت هیئت وزیران در تعیین کمیسیون متشکل از چند وزیر است. همچنین محدود کردن صلاحیت وزرای منطقه‌ای صرفاً به «اخذ تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران» علاوه بر اینکه موجب سلب ابتکار و قدرت عمل آنها می‌شود می‌تواند به نوعی نافی نیت طراحان محترم باشد؛ زیرا با صرف هزینه ساختار جدیدی ایجاد می‌شود اما صرفاً حوزه اختیارات و عمل آن محدود به اخذ تصمیمات از هیئت وزیران و عملیاتی کردن آن در سطح منطقه است. از سوی دیگر پیش‌بینی چنین وظایفی برای وزرای منطقه‌ای اصل رای اعتماد و پاسخگویی آنها به مجلس شورای اسلامی را دچار ابهام می‌کند.

- در ماده (۲) عنوان شده که «وزیر منطقه‌ای نمی‌تواند دارای فعالیت اقتصادی در همان منطقه باشد یا خود و خانواده‌اش اهل همان منطقه باشند». این ماده نیازمند شفافیت بیشتر است. معیار فعالیت اقتصادی در منطقه محل ثبت شرکت است یا شعبات آن نیز محل اشکال است؟ اهل همان منطقه نبودن خود یا خانواده‌اش صرفاً با معیار ولادت سنجیده می‌شود یا سکونت نیز محل اشکال است؟ به علاوه هر چند انتخاب وزیر از سایر مناطق احتمال ایجاد تعارض منافع را محدود می‌کند، اما بومی‌گزینی در انتخاب مدیران محلی نیز

فواید خاص خود را دارد و باید هزینه و فایده این موضوع همزمان بررسی شود.

- بهتر است تأکید شود طرح در صورت تصویب به صورت پایلوت اجرایی شود تا قانون بعد از اجرای دوره آزمایشی و رفع نواقص از استحکام لازم و کافی برای اجرا در سطح ملی برخوردار شود.

- در مقدمه توجیهی طرح، سال ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۳ عنوان شده، در حالی که مقام معظم رهبری این سیاست‌ها را در سال ۱۳۹۲ ابلاغ فرموده بودند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به نکات گفته شده طرح پیشنهادی با برخی از قوانین و سیاست‌های بالادستی مانند قانون اساسی، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت‌هایی دارد. از سوی دیگر متفاوت بودن منطق دسته‌بندی وزرای منطقه‌ای با وزرای موضوعی - بخشی که در حال حاضر وجود دارد موجب تداخل وظایف و اختیارات و تشتت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری خواهد شد.

بنابراین تصویب طرح پیشنهاد نمی‌شود و به نظر می‌رسد راهکار منطقی این است که با دستور کار قرار دادن سیاست‌های تمرکززدایی به نهادهای محلی اختیارات لازم داده شود تا تصمیمات با شناخت و آگاهی بیشتر و بر پایه قابلیت‌های هر محل اتخاذ شود. تفکیک وظایف ملی و محلی در این راه می‌تواند کمک‌کننده باشد. راه‌حل دیگر نیز این است که امکان افزایش اختیارات استانداران، فرمانداران ویژه، فرمانداران و ... فراهم شود تا از سیستم متمرکز فعلی تراکم‌زدایی صورت گیرد. اگر احیاناً اختلافی نیز بین استان‌ها در حوزه مسئولیتشان رخ داد مطابق اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول هماهنگی وزارتخانه‌ها بوده و در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌ها در صورتی که نیازی به تفسیر یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیئت وزیران که با پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست.

