

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد

و دارای شرایط در یک دوره پنج‌ساله »

مقدمه (ضرورت و پیشینه مسئله)

طرح «انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد و دارای شرایط در یک دوره پنج‌ساله» به شماره ثبت ۵۲۸، شامل یک ماده واحد و سه تبصره است و اهدافی چون «پایان دادن به ترافیک و آلودگی هوا» و «رونق رشد و شکوفایی استان‌های دیگر» را که در مقدمه (دلایل توجیهی) طرح بیان شده، دنبال می‌کند.

پایتخت (مرکز سیاسی) به محلی که اقتدار سیاسی در آنجا تمرکز دارد و معمولاً محل استقرار سران و اعضای قوا، دستگاه‌های دولتی و سفارتخانه‌های خارجی است، اطلاق می‌شود. در کشورهای مختلف، پایتخت‌ها به دلیل قرار گرفتن در مرکزیت جاذبه‌های اقتصادی، سیاسی، علمی و فرهنگی غالباً با مسائل متعددی مواجه هستند. در برخی کشورها (مانند آمریکا،^۱ چین،^۲ بولیوی^۳ و آفریقای جنوبی^۴)، نقش‌های پایتخت میان چند شهر تقسیم شده است. برخی حکومت‌ها^۵ نیز طی دهه‌های گذشته به دلیل مشکلات ناشی از تمرکز جمعیت، فعالیت و پیامدهای ناشی از آن در پایتخت، به نوعی به انتقال بخشی از دستگاه‌های اجرایی دولتی به سایر مناطق کشور پرداخته‌اند.

راهکارهایی از جمله قانون «امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران» که در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (ابلاغی ۱۳۹۰)،^۶ تلاش‌هایی جهت انتقال پایتخت اداری به پرنده، انتقال سازمان میراث فرهنگی به شیراز،^۷ محدودیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، سیاست‌های تمرکززدایی مندرج در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و ... جهت غلبه بر این‌گونه مسائل در ایران پیگیری شده است.

بر اساس ماده (۱) قانون «امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران» دولت موظف به تشکیل «شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران» و بر اساس ماده (۳)، این شورا موظف به ارائه نتایج تحقیقات و مطالعات به هیئت وزیران حداکثر ظرف مدت دو سال شده بود. ماده (۴) نیز وزارت راه و شهرسازی را موظف به ارائه آیین‌نامه اجرایی قانون، حداکثر ظرف مدت سه ماه به هیئت وزیران کرده بود. در نهایت آیین‌نامه این قانون در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۴ (حدود سه سال و نیم پس از تصویب قانون) به تصویب هیئت وزیران رسید. پیشنهاد می‌شود بر اساس وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی، نظارت بر روند اجرای این قانون در دستور کار قرار گیرد و در صورت وجود مشکلاتی در اجرا، طرحی بر مبنای آسیب‌شناسی قانون فوق نگارش شود، در غیر این صورت ممکن است سایر طرح‌های مطروحه نیز به همان سرانجام منتهی گردد.

۱. مجزا شدن پایتخت سیاسی و اداری.

۲. همان.

۳. مجزا شدن پایتخت از مقر قوه قضائیه.

۴. قوه مجریه در شهر پرتوریا، قوه مقننه در شهر کیپ تاون و قوه قضائیه در شهر بلومفونتن.

۵. از جمله دولت انگلستان.

۶. ب) ۲. تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه‌های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاست‌گذاری و حاکمیتی.

ج) ۱. تقسیم کار ملی با توجه به استعدادها طبیعی و خلق مزیت‌های جدید در مناطق مختلف کشور.

۷. در سال ۱۳۸۹، که مجدداً به تهران بازگشت.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۸

شماره چاپ:

۱۲۵۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۰/۱۹

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات مالی

عمومی و توسعه

مدیریت

سایر دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مطالعات سیاسی

مطالعات آموزش و

فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۳۶۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۲۲

اظهار نظر کارشناسی درباره مفاد طرح

– بررسی مقدمه طرح (دلایل توجیهی)

در بخش مقدمه (دلایل توجیهی) این طرح، دو هدف عمده «پایان دادن به ترافیک و آلودگی هوا» و «رونق رشد و شکوفایی استان‌های دیگر» ذکر شده است. در زمینه ترافیک و آلودگی هوا باید توجه داشت این مسائل مختص شهر تهران نیست، بلکه دیگر مراکز استان‌ها و شهرهای صنعتی مانند کرمانشاه، اهواز، اراک و اصفهان نیز با چنین مسائلی مواجهند. لذا علت ترافیک و آلودگی هوای تهران نمی‌تواند صرفاً تمرکز وزارتخانه‌ها در این استان باشد. از سوی دیگر، نیروهای ستادی وزارتخانه‌ها^۱ که در تهران مشغول کار هستند، سهم بزرگی از جمعیت این شهر را تشکیل نمی‌دهند. بر اساس اطلاعات ۱۵ وزارتخانه، میانگین نیروی انسانی آنها حدود ۱۳۰۰ نفر در هر وزارتخانه است که نشان می‌دهد انتقال وزارتخانه‌ها به استان‌های دیگر نمی‌تواند تأثیر معناداری در کاهش آلودگی و ترافیک شهر تهران داشته باشد. به علاوه میزان مراجعات به وزارتخانه‌های مختلف بسیار متفاوت است، مراجعات به برخی وزارتخانه‌ها (فارغ از نهادهای تابعه مثل سازمان امور مالیاتی) نمی‌تواند اثر چندانی بر ترافیک و آلودگی تهران داشته باشد.

در واقع مسائل ترافیک و آلودگی تهران علاوه بر تمرکز سیاسی-اداری ناشی از تمرکز امکانات اقتصادی (از جمله شرکت‌ها، بیمه‌ها، بانک‌ها)، علمی (دانشگاه‌های برتر)، بهداشتی-درمانی (از جمله بیمارستان‌ها و متخصصان) و ... در تهران است؛ لذا به نظر می‌رسد صرفاً انتقال وزارتخانه‌ها از تهران اثر چشمگیری بر کاهش جمعیت، ترافیک و آلودگی تهران نخواهد داشت. از سوی دیگر تمرکز سیاسی-اداری در شهر تهران صرفاً محدود به قوه مجریه و وزارتخانه‌ها نیست،^۲ بلکه سایر دستگاه‌های اجرایی^۳ اعم از مؤسسه‌های دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی نیز در این دسته قرار می‌گیرند^۴ که با این توضیحات مشخص نیست چرا در این طرح تنها به مسئله انتقال وزارتخانه‌ها از تهران تأکید شده است و توجهی به انتقال نهادهای دیگر، مخصوصاً نهادهای مرتبط با وزارتخانه‌های انتقال داده شده نگردیده است. این در حالی است که برای مثال نیروی انسانی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به تنهایی حدود ۱۳۰۰ نفر است.

در زمینه هدف دوم که ناظر بر «رونق رشد و شکوفایی استان‌های دیگر» است، به هیچ عنوان تضمینی وجود ندارد که با انتقال یک وزارتخانه (مثلاً وزارت دادگستری، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) به استان دیگر، آن استان به رونق و شکوفایی دست یابد و یا در اشتغال آن استان تأثیر ویژه‌ای داشته باشد. انتقال وزارتخانه‌ها در واقع به جابجایی مکانی مسائل موجود می‌انجامد و لزوماً تأثیر مثبتی در حل مسائل عام از جمله ناکارآمدی‌های بوروکراسی و نظام اداری کشور و بهبود کیفیت ارائه خدمات نخواهد داشت.

– بررسی ماده واحد

در متن ماده واحد، تعریف و معیاری برای صفت «مستعد و دارای ظرفیت» برای استان‌هایی که باید وزارتخانه‌ها از تهران به آنها منتقل شود ارائه نشده است. ضروری است اطلاق این صفت، با ارائه تعریف و تعیین ضابطه و معیاری شفاف، مقید گردد.

در تبصره «۲» مبدأ محاسبه بازه زمانی مشخص نشده است و نیازمند رفع ابهام است. با توجه به این ابهام، مشخص نیست الزام

۱. بر اساس مفاد طرح، سازمان‌ها و مؤسسات ذیل وزارتخانه از شمول طرح خارج هستند.

۲. نهادهایی از جمله قوه مقننه، قوه قضائیه، مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. بر اساس ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶.

۴. از جمله سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی.

دولت در تبصره «۱» به انتقال سه وزارتخانه در هر سال آیا پس از فرجه‌ای جهت آماده‌سازی زیرساخت‌ها و شرایط انجام خواهد پذیرفت، یا بلافاصله یک سال پس از تصویب قانون باید سه وزارتخانه منتقل گردد؟ در صورتی که فرجه‌ای برای آماده‌سازی ساختمان، تجهیزات، زیرساخت‌های فنی و ارتباطی، آماده‌سازی نیروی انسانی برای جابه‌جایی و ... در نظر گرفته نشود، انتقال سه وزارتخانه در یک سال ممکن نخواهد بود.

در تبصره «۳» مقرر شده است «بجز تهران هیچ استانی نباید بیش از یک وزارتخانه را در خود جای دهد و فقط تهران می‌تواند حداکثر چهار وزارتخانه را داشته باشد». اولاً ممکن است یک استان ظرفیت پذیرش بیش از یک وزارتخانه را داشته باشد؛ لذا ممنوعیت استقرار بیش از یک وزارتخانه محل سؤال است. ثانیاً مبنا و دلیل تعیین عدد چهار برای حداکثر تعداد وزارتخانه‌های باقی‌مانده در استان تهران مشخص نیست. چنانچه بررسی مصادیق وزارتخانه‌ها این عدد را مشخص ساخته است، مناسب است وزارتخانه‌های باقی‌مانده در تهران با ذکر نام مشخص شود و اگر این تبصره بر مبنای معیارهایی چون «تعداد کارکنان»، «ارتباطات وزارتخانه‌های مختلف با یکدیگر و با سایر نهادهای ملی» و «زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های سایر استان‌ها» مشخص شده است، تصریح بر این معیارها می‌تواند بر شفافیت طرح بیفزاید.

مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی

هرچند ممکن است انتقال وزارتخانه‌ها از تهران، هزینه‌های مالی و اداری انتقال پایتخت را به همراه نداشته باشد؛ لکن انتقال هر وزارتخانه نیازمند صرف هزینه‌های مالی قابل ملاحظه‌ای جهت ساخت یا خرید ساختمان‌های مناسب، خرید یا انتقال تجهیزات، ایجاد زیرساخت‌های فناوری اطلاعات (از جمله زیرساخت‌های شبکه، ارتباطات و ...)، هزینه‌های رفت‌وآمد با سایر وزارتخانه‌ها و پایتخت و ... است که در طرح فوق «طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید^۱» مشخص نشده است. بر این اساس طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

علاوه بر هزینه‌های مالی، هزینه زمانی و اجتماعی جابه‌جایی کارکنان و خانواده‌های ایشان و همچنین زمانبر بودن این اقدامات نیز باید مد نظر قرار گیرد.

لزوم مطالعه موردی وزارتخانه‌ها

طبیعی است که هر تصمیمی هزینه‌ها و فوایدی دارد و پرتنگ شدن فواید نباید باعث عدم بررسی و تحلیل هزینه‌ها شود. باید بر اساس آمار و اطلاعات تعداد کارکنان، نیازمندی‌های هر وزارتخانه (یا هر دستگاه اجرایی)، تناسب فعالیت‌های آن با ظرفیت‌های هر استان نسبت به افزون بودن فایده‌های انتقال بر هزینه‌ها و اینکه آیا جابه‌جایی آنها فوایدی برای رشد استان مقصد دربردارد یا خیر اظهار نظر کرد. چنانچه طرح مذکور دارای چنین پشتوانه مطالعاتی و آماری باشد ارائه آنها و در غیر این صورت انجام چنین مطالعاتی ضروری است. ضمناً همان‌طور که اشاره شد، این مطالعات نباید محدود به وزارتخانه‌ها باشد و بررسی سایر سازمان‌های زیر نظر معاونت‌های ریاست جمهوری، سایر قوا و به طور کلی سایر دستگاه‌های اجرایی نیز باید در دستور کار قرار گیرد.

۱. اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی.

هماهنگی میان وزارتخانه‌ها

وزارتخانه‌ها تنها بخشی از دستگاه‌های اجرایی کشور^۱ و به طریق اولی بخشی از نظام حکمرانی کشور (اعم از بخش خصوصی و نهادهای مردمی) هستند که نیازمند ارتباطات گسترده با سایر نهادها هستند. تشکیل هفتگی جلسات هیئت دولت، ارتباط با کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شرکت در جلسات متعدد کمیسیون‌های دولت، شوراها و عالی و نمایندگان بخش خصوصی، بانک‌ها و بیمه‌ها بخشی از این موارد است.

توزیع وزارتخانه‌ها بین استان‌های کشور، می‌تواند هماهنگی سیاست‌ها را دچار اختلال کرده و جزیره‌ای تر شدن اقدامات وزارتخانه‌ها (برای مثال هماهنگی وزارت اقتصاد، وزارت صمت و بانک مرکزی) را به دنبال داشته باشد. هرچند ممکن است فناوری‌های ارتباطی در حل بخشی از این مسائل مفید واقع شوند، اما همان‌طور که - با وجود ترافیک سنگین تهران - تاکنون نتوانسته از تعداد رفت‌وآمدهای بین دستگاهی بکاهد، حداقل به زودی نمی‌تواند مسئله هماهنگی را به طور کامل حل کند.

راهکارهای پیشنهادی

بر اساس نکات پیش گفته به نظر می‌رسد راهکارهای دیگری نیز برای حل این مسائل قابل طرح است که به صورت مختصر به آنها پرداخته می‌شود:

تمرکززدایی و آمایش سرزمین

تمرکززدایی اداری و مالی از جمله راهکارهای پایه‌ای است که می‌تواند علاوه بر کاهش ترافیک و آلودگی هوای تهران در بهبود کیفیت ارائه خدمات دولت و استفاده بیشتر از ظرفیت‌های استان‌های مختلف مؤثر باشد. تمرکززدایی اداری به معنی تفویض اختیارات و تصمیم‌گیری به خارج از پایتخت (استان‌ها و شهرستان‌ها) و تمرکززدایی مالی به معنی اعطای اختیار ایجاد منابع درآمدی استانی و اجازه مصرف منابع با تصمیم استان است.

از سوی دیگر اجرای طرح‌های آمایش سرزمین که در گستره ملی منجر به جابجایی مناسب‌تر امکانات، متناسب با ظرفیت‌ها و ویژگی‌های مناطق (استان‌های) مختلف و در نهایت توزیع عادلانه‌تر امکانات (علمی، درمانی، اقتصادی و ...) خواهد شد نیز در این راستا توصیه می‌شود. بر اساس بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف است «در طول سال اول اجرای قانون برنامه، سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد». با توجه به این امر و نیز بودجه‌هایی که به ویژه از سال ۱۳۸۳ جهت تهیه این اسناد هزینه شده است، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی تمرکز خود را بر نظارت بر اجرای این ماده قرار داده تا این حکم برنامه ششم توسعه اجرایی شود.

تمرکز بر حل مسائل عمومی نظام اداری

کیفیت پایین ارائه خدمات دولتی و کندی و دوباره‌کاری‌های موجود در نظام اداری^۲ کشور، مسئله‌ای ریشه‌ای است که با تغییر مکان وزارتخانه‌ها بهبود نخواهد یافت. مزم شدن مسائلی چون ترافیک و آلودگی هوا در شهر تهران شاهدی گویا برای ضعف در چرخه شناخت،

۱. بر اساس ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشور.
۲. برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به: محمد عبدالحسین‌زاده و سید محمدحسین قریشی، تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل، ۱۵۸۹۹، ۱۳۹۷.

ارائه راهکار و در نهایت حل مسائل در نظام اداری است. حل ریشه‌ای چنین مسائلی نیازمند توجه جدی‌تر به اصلاح ساختار نظام اداری، توسعه دولت الکترونیک، چابک‌سازی دولت و نظارت جدی‌تر بر اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری است.

سایر راهکارهای حل مسئله آلودگی هوا و ترافیک تهران

حل مسئله آلودگی هوا و ترافیک شهر تهران (که در مقدمه طرح ذکر شده است) از طریق پیگیری راهکارهای دیگری نیز امکانپذیر است که برخی از این راهکارها علی‌رغم صرف بودجه کم‌تر، اثرگذاری بیشتری نسبت به انتقال وزارتخانه‌ها از شهر تهران دارند. تجارب کلان‌شهرهای پرتراфик جهان که از آلودگی هوا رنج می‌برده‌اند نشان می‌دهد با استفاده از توسعه حمل‌ونقل عمومی، توسعه دوچرخه سواری و پیاده‌مداری، محدودیت تردد خودروهای شخصی، کاهش مصرف سوخت و افزایش کیفیت آن و توجه به صنایع آلاینده هوا نیز می‌توان بر این مسائل فائق آمد. جایگزینی وسایل نقلیه فرسوده و اصلاح سیاست‌های یارانه انرژی (مخصوصاً بنزین) از دیگر راهکارهای قابل استفاده است.

جمع‌بندی

با توجه به نکات مطرح شده، رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود. این طرح هزینه‌های فراوانی (از نظر مالی، زمانی و اجتماعی) را به دولت تحمیل می‌کند و از این رو مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. در عین حال دستیابی به اهداف طرح (کاهش آلودگی هوا و ترافیک و همچنین ایجاد رونق در استان‌های دیگر) از طریق انتقال وزارتخانه‌ها مورد تردید است. علاوه بر این، با تحقق طرح مذکور چنانچه ۱۴ وزارتخانه به استان‌های دیگر منتقل شود و ۴ وزارتخانه در استان تهران باقی بماند، ۱۶ استان دیگر میزبان هیچ وزارتخانه‌ای نخواهند بود که جهت برقراری عدالت نیازمند طراحی و شفاف‌سازی معیارهای دقیق و علمی است. این موضوع در کنار ضعف‌های موجود زیر ساخت‌های ارتباطی، ایجاد اختلال در هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای کشور، عدم اتخاذ تدابیر مناسب در خصوص نحوه انتقال کارکنان وزارتخانه‌ها و ... می‌تواند زمینه‌ساز نارضایتی اجتماعی، ایجاد اختلال در ارائه خدمات عمومی و افزایش سردرگمی مردم در مراجعه به دستگاه‌های اجرایی گردد.

هرچند ممکن است بررسی دقیق و علمی، فواید جابه‌جایی دستگاہی خاص به یک استان را بالاتر از هزینه‌های آن نشان دهد، اما طرح فوق بر اساس نکات پیش گفته (مخصوصاً در شرایط بودجه‌ای و چالش‌های حال حاضر) قابلیت اجرایی‌سازی ندارد. در این راستا استفاده از راهکارهای تمرکززدایی و آمایش سرزمین، اهتمام بر حل مسائل عمومی نظام اداری و استفاده از راهکارهای حل مسائل ترافیک و آلودگی هوا (مانند ارتقای حمل‌ونقل عمومی) پیشنهاد می‌شود.

