



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
**«طرح اصلاح قانون تقسیمات کشور و وظایف  
 فرمانداران و بخشداران»**

مقدمه

بعد از انقلاب اسلامی ایران، در اصلاحات و الحاقات قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، شرط دارا بودن «سابقه خدمت دولتی» برای انتصاب به عنوان استاندار، فرماندار و بخشدار حذف گردید. طبق آنچه در مقدمه توجیهی طرح حاضر بیان شده است، با این استدلال که «استاندار بنا به مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۷۷ دارای وظایف و اختیارات گسترده و اساسی است و همچنین با عنایت به تخصصی شدن مدیریت دولتی واحدهای کلان تقسیمات کشوری (استان) و رشد مدیران ارشد دولتی طی دههها و عدم ضرورت استفاده از اشخاصی بدون سوابق مدیریت دولتی با ملاحظات سیاسی، امنیتی و حتی اقتصادی، و نیز در خصوص فرمانداران که وظایف و اختیارات متناظری شبیه استانداران دارند»، پیشنهاددهندگان طرح حاضر تلاش دارند که با اصلاح مواد (۶) و (۷) قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، مانع از انتصاب افرادی که جزء مستخدمین رسمی دولت نیستند، به عنوان استاندار، فرماندار یا بخشدار شوند.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۵۳

شماره چاپ:

۱۳۳۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱/۱۷

سابقه قانونی موضوع

همان گونه که در دلایل توجیهی طرح نیز ذکر شده است، شرح وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران برای اولین بار در قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۱۶/۰۸/۱۶ به اختصار ذکر شده است. در قانون مذکور شرایط زیر برای انتصاب استانداران، فرمانداران و بخشداران تعیین شده است:

ماده (۵) - «استاندار از بین مستخدمین رسمی دولت به موجب پیشنهاد وزارت داخله و فرمان همایونی منصوب می شود».

ماده (۶) - «فرماندار از بین مستخدمین رسمی دولت با پیشنهاد استاندار به وزارت داخله و فرمان همایونی منصوب می شود».

ماده (۷) - «بخشدار از بین مستخدمین رسمی دولت به پیشنهاد فرماندار و موافقت استاندار و حکم وزارت داخله منصوب می شود».

با این حال، ذیل ماده (۶) یک تبصره وجود دارد که دربرگیرنده یک استثنا در این زمینه است و بیان می دارد: «در صورت لزوم ممکن است اشخاصی که دارای سابقه خدمت رسمی نیستند به موجب تصویبنامه هیئت وزرا و فرمان همایونی به سمت استاندار یا فرماندار منصوب شوند».

تبصره مذکور پس از پیروزی انقلاب اسلامی در لایحه اصلاح تبصره ماده (۶) و ماده (۷) قانون مذکور مورخ

۱۳۵۸/۰۴/۲۰ به تصویب شورای انقلاب رسید و به شرح زیر اصلاح شد:

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات سیاسی

سایر دفاتر: مطالعات

حقوقی،

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۶۴۴۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۳/۷

«تبصره - وزیر کشور در صورت لزوم ممکن است اشخاصی را که دارای سابقه خدمات دولتی نیستند به سمت استاندار یا معاون استاندار و یا فرماندار منصوب نماید».

همچنین در این لایحه مصوب شورای انقلاب، ماده (۷) به شرح زیر اصلاح شد:

«بخشدار از بین مستخدمین رسمی دولت یا اشخاصی که دارای سابقه خدمات دولتی نیستند به پیشنهاد استاندار و حکم وزارت کشور منصوب می‌شود».

## اظهار نظر کارشناسی

### الف) بررسی کلیات طرح

آسیب‌شناسی وضعیت موجود تقسیمات کشوری و به تبع آن آسیب‌های موجود در نظام تقسیمات اداری تابع آن، ضرورت یک بازنگری اساسی و بنیادی در نظام مدیریت تقسیمات کشوری را مدت‌هاست که مقابل روی مسئولان و نهادهای مربوط قرار داده است که موضوع این طرح می‌تواند، فرصت لازم را برای این کار فراروی آنها قرار دهد.

نظام کنونی تقسیمات کشوری نیازمند اصلاح و تغییرات اساسی، همه‌جانبه و مبتنی بر شاخص‌های علمی و کیفی و متناسب با ویژگی‌های فضایی - جغرافیایی کشور است. به ویژه توجه به رویکرد تمرکززدایی از طریق اصلاح ساختار اداری و مدیریتی کشور و بازتعریف روابط و اختیارات درون استانی، بین استانی و استانی - مرکزی ضروری است. تنظیم و کاربست معیارهای علمی قوی‌تر و روزآمدتر در خصوص تقسیم بهینه سیاسی - جغرافیایی کشور به حوزه‌های منطقی و معقول و ایجاد تقسیمات و بروکراسی اداری با شکل و محتوای صحیح و فارغ از تشکیلات غیر ضرور، هزینه‌های اداری را کاهش و کارایی و اثربخشی آن را افزایش می‌دهد و توازن و تعادل بیشتری را میان واحدهای تقسیمات کشوری و اداری به وجود می‌آورد.

اتخاذ چنین رویکردی سبب می‌شود شرح مأموریت‌ها و مسئولیت‌های مدیران دولت‌های محلی که تاکنون به صورت «جامع»، «روزآمد و مقتضی» و «تخصصی و حرفه‌ای» تدوین و تنظیم نشده است، مناسب با شرایط و مقتضیات اداره کشور و خصوصاً مبتنی بر رویکرد تمرکززدایی، بازتعریف و بازتنظیم شود. در صورت تحقق این امر، نگاه با توجه به شرایط و ملاحظات مربوط می‌تواند به انتخاب و انتصاب مدیران دولت‌های محلی اقدام کرد. در عین حال، اصلاح موردی و جزئی، در حد آنچه مورد نظر پیشنهاددهندگان طرح حاضر است می‌تواند به سهم خود به عنوان راهکاری موقت و کوتاه‌مدت در عملکرد مدیریت و اداره امور استان‌ها و شهرستان‌های کشور و ارتقای سطح کیفیت مدیریت آنها و ممانعت از افراط و سیاست‌زدگی در عزل و نصب بخشداران، فرمانداران و استانداران مؤثر باشد و لذا مورد تأیید و تأکید است.

همان گونه که در مقدمه توجیهی طرح آمده در قانون مصوب سال ۱۳۱۶ به انتصاب استانداران از میان «مستخدمین رسمی دولت» اشاره شده است، یعنی استاندار باید فردی باشد که کارمند رسمی دولت و رابطه استخدامی وی با دولت از استحکام کافی برخوردار باشد و از اعضای قطعی خانواده دولت باشد. معنای مقابل آن است که مستخدم غیررسمی، پیمانی، موقت و یا قراردادی دولت که رابطه استخدامی سست و ناپایدار با دولت دارد، نباید به عنوان استاندار انتصاب شود. استثنای پیش‌بینی شده در تبصره ذیل ماده (۶) قانون مصوب ۱۳۱۶، انتصاب فردی که سابقه خدمات رسمی در دولت ندارد (نه اینکه کارمند دولت نیست) به سمت استاندار و فرماندار را مشروط به تصمیم و تأیید دولت و شخص اول کشور می‌کرد که فرایندی سخت و دشوار بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در سال ۱۳۵۸ با تصویب شورای انقلاب، فرایندی ساده‌تر مورد تأیید قرار گرفت (تصمیم وزیر کشور) که امر انتخاب و انتصاب را به دایره وسیع کسانی که اصلاً سابقه خدمات دولتی ندارند (نه اینکه کارمند رسمی دولت نیستند و سابقه خدمات رسمی ندارند) گشاده است. موضوعی که به نظر می‌رسد برای این سمت‌ها، مناسب و قابل قبول نیست.

عملکرد استانداران، فرمانداران و بخشداران به عنوان رهبران دولت‌های محلی، بر میزان تحقق اهداف دولت مرکزی در استان‌ها و نیز رضایت

شهروندان تأثیر بسزایی دارد. یکی از عوامل مهمی که بر عملکرد استانداران، فرمانداران و بخشداران تأثیرگذار است، توان مدیریتی آنها و شناخت کافی نسبت به «موقعیت و محل» شغل مربوطه است. حداقل انتظار این است که استاندار و فرماندار به عنوان نماینده دولت «سیاست‌های عمومی» دولت را در واحد سیاسی محل مأموریت خود اعمال نمایند و به راهبری و هماهنگی و جهت‌بخشی مدیران اجرایی متعدد و متکثر دولت در سطح استان و شهرستان بپردازد، لذا افراد مذکور باید شناخت کاملی از دستگاه‌ها و بروکراسی دولتی داشته باشند. با توجه به گستردگی وظایف و نقش‌های سیاسی و مدیریتی استانداران و فرمانداران، وظایف و نقش‌های مربوطه را کسانی که کارمند دولت نیستند و سابقه خدمات رسمی دولتی ندارند، نمی‌توانند به نحو بهینه ایفا کنند.

بررسی مقدماتی رویکرد سایر کشورها نیز تأییدکننده اهداف مورد نظر پیشنهاددهندگان طرح حاضر است. هدایت و کنترل مسیر شغلی پرسنل، ابزاری مهم است که دولت‌ها برای دستیابی به اهداف خود و مدیریت بهینه استان‌ها از آن استفاده می‌کند. به طور معمول انتظار می‌رود که یک بوروکرات دولتی در وزارت کشور یک مسیر خاص شغلی را طی کند، و پس از ارتقا به رده‌های مدیریتی سطوح زیرین تقسیمات کشوری در نهایت برای انتصاب/انتخاب به عنوان معاون استاندار، استاندار یا معاون وزیر کشور کاندید شود. همچنین به طور معمول انتظار می‌رود کسانی که برای سمت استاندار/انتخاب/انتصاب می‌شوند، حداقل یک دوره در استان مورد نظر خدمت کرده باشند. برای مثال، عملکرد عالی یک فرماندار، شانس ارتقای وی برای تبدیل شدن به استاندار در استان مربوطه را افزایش می‌دهد و انتصاب فردی که سابقه خدمت در سطوح مدیریتی پایین‌تر از سطح دولت استانی را ندارد، به عنوان استاندار غیرمعمول است.

## ب) بررسی مواد طرح

- طبق ماده (۱) طرح حاضر، «تبصره ماده (۶) قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن حذف می‌شود» و طبق ماده (۲) طرح حاضر عبارت «یا اشخاصی که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند» در ماده (۷) قانون، حذف می‌شود. به این ترتیب ماده (۷) با حذف عبارت مذکور بدین شکل اصلاح خواهد شد: «بخشدار از بین مستخدمین رسمی دولت به پیشنهاد استاندار و حکم وزارت کشور منصوب می‌شود».

به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری، «استاندار» از مقامات مدیریت سیاسی (موضوع ماده (۷۱) قانون مذکور) و «فرماندار» و نیز بخشدار جزء مقامات مدیریت حرفه‌ای محسوب می‌شوند. بند «الف»، ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی را موظف می‌کند که «در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند». همچنین این ماده بیان می‌دارد: «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر ۱۵ درصد سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله‌مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نمایند».

شایان ذکر است که بر اساس ماده (۲) «دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای» (مصوبه شماره ۵۷۹۰۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۱) که در راستای اجرای مواد (۵۴) و (۵۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسیده است، «دارا بودن رابطه استخدامی رسمی، پیمانی یا قرارداد کار معین (مشخص) در سقف تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با دستگاه» به عنوان یکی از شرایط عمومی انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای تعیین شده است. این مصوبه مدیران حرفه‌ای را به عنوان «تمامی عناوین سمت‌های مدیریتی دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، به استثنای سمت‌های مدیریت سیاسی، موضوع ماده (۷۱) قانون مذکور و هم‌ترازان آنان» در نظر گرفته است که به چهار گروه مدیران ارشد، میانی، پایه و عملیاتی تقسیم شده‌اند.

در جدول ذیل ماده (۲) این مصوبه نیز حداقل سه سال تجربه خدمت دولتی مرتبط برای مدیریت عملیاتی، چهار سال برای مدیریت پایه، ۶ سال برای مدیریت میانی و ۱۰ سال برای مدیریت ارشد، به عنوان شرایط عمومی انتصاب به سمت‌های مدیریتی تعیین شده است. همچنین تجربه در سمت مدیریتی سطح قبلی برای مدیریت میانی حداقل سه سال و مدیریت ارشد حداقل چهار سال مقرر شده است و مدیریت پایه/عملیاتی به عنوان سطح مدیریتی پیش‌نیاز مدیریت میانی و مدیریت میانی به عنوان سطح پیش‌نیاز مدیریت ارشد تعیین شده است.

همچنین طبق «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» (مصوبه شماره ۵۷۸۶۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ شورای عالی اداری)، که در راستای اجرای مواد (۵۴) و (۵۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسیده است، «سابقه مدیریتی و کارشناسی» تعیین شده برای افراد درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، به عنوان یکی از شرایط احراز انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران به شرح زیر است:

**الف) فرماندار ویژه، فرماندار مراکز استان‌ها و فرماندار درجه ۱:** حداقل ۱۰ سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور برای افراد درون‌سازمانی و ۱۵ سال سابقه که حداقل ۱۰ سال آن در پست‌های مدیریت میانی به بالا باشد برای افراد برون‌سازمانی.

**ب) فرماندار درجه ۲:** حداقل هفت سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور با اولویت فرمانداری درجه ۳ و ۴ و بخشداری برای افراد درون‌سازمانی؛ یا ۱۵ سال سابقه که حداقل پنج سال آن در پست‌های مدیریت میانی به بالا باشد برای افراد برون‌سازمانی.

**پ) فرماندار درجه ۳:** حداقل پنج سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور با اولویت فرمانداری درجه ۳ و یا بخشداری برای افراد درون‌سازمانی؛ یا ۱۵ سال سابقه که حداقل پنج سال آن در پست‌های مدیریت میانی به بالا باشد برای افراد برون‌سازمانی.

**ت) فرماندار درجه ۴:** حداقل سه سال تجربه در وزارت کشور با اولویت پست‌های مدیریتی پایه برای افراد درون‌سازمانی؛ یا ۱۵ سال سابقه که حداقل پنج سال آن در پست‌های مدیریت میانی به بالا باشد برای افراد برون‌سازمانی.

**ث) بخشدار:** حداقل پنج سال تجربه کارشناسی در وزارت کشور برای افراد درون‌سازمانی؛ یا ۱۰ سال سابقه که حداقل پنج سال آن در پست‌های مدیریتی پایه باشد برای افراد برون‌سازمانی.

بنابراین فرماندار و بخشدار می‌بایست واجد اوصاف و ویژگی‌های مقرر در مواد دو مصوبه فوق باشند. با توجه به حساسیت سمت استاندار و فرماندار و تخصصی بودن مناصب مذکور، و اینکه تعیین شرایط حرفه‌ای و اختصاصی برای استاندار و فرماندار دارای ماهیت تقنینی می‌باشد و این امر در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است، شایسته است که ضمن اصلاح مواد مورد نظر طرح حاضر، یعنی حذف تبصره ماده (۶)، و حذف عبارت «یا اشخاصی که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند» از ماده (۷) قانون؛ شرایط و ویژگی‌های بخشدار، فرماندار و استاندار، به صورت احصا شده تعیین گردد و برای سمت استاندار نیز شرط داشتن سابقه مدیریت سطوح تقسیمات کشوری در نظر گرفته شود. بدین معنا که استاندار باید حداقل سابقه خدمت به عنوان فرماندار را در کارنامه خود داشته باشد. - طبق ماده (۳) طرح حاضر در کلیه مواد قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، عبارت «وزارت کشور» جایگزین عبارت «وزارت داخله» می‌شود. با توجه به مصطلح نبودن عبارت وزارت داخله، جایگزینی مذکور توصیه می‌شود.

## جمع‌بندی

با عنایت به اهداف مورد نظر طرح و ضرورت‌های بیان شده در این گزارش، تصویب کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.