

الزامات و موانع تفویض وظایف و اختیارات به فرمانداری‌های ویژه

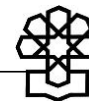
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۶۹۷۹
فروردین‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه راهبردی
۵.....	مقدمه
۶.....	مصوبه دولت درباره ایجاد فرمانداری های ویژه
۷.....	روند اقدامات صورت گرفته توسط دولت درباره تفویض اختیارات به فرمانداری های ویژه
۸.....	ظرفیت های قانونی جهت تفویض اختیارات به فرمانداری های ویژه
۱۰.....	چالش های تفویض اختیارات به فرمانداری های ویژه
۱۵.....	نتیجه گیری و پیشنهادات
۱۹.....	پیوست
۲۸.....	منابع و مأخذ



الزامات و موانع تفویض وظایف و اختیارات به فرمانداری‌های ویژه

خلاصه راهبردی

با توجه به درخواست نمایندگان محترم مبنی بر امکان‌سنجی تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه در ابتدا طی جلسه‌ای با معاونت توسعه مدیریت و منابع، و مدیر کل تقسیمات کشوری وزارت کشور موضوع به بحث گذاشته شد. همچنین نظرات وزارت کشور و سازمان امور استخدامی کشور در خصوص روند اقدامات صورت گرفته در مورد تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه اخذ شد. در گام دوم، مکاتباتی با فرمانداری‌های ویژه سراسر کشور درباره مسائل و مشکلات این فرمانداری‌ها و اختیارات مورد نیاز آنها صورت گرفت. در نهایت با توجه به پاسخ‌های دریافتی از برخی فرمانداری‌های ویژه و نیز مصوبه شماره ۶۲۱۱۱/ت/۵۲۰۵۲-هـ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۵ در خصوص واگذاری برخی اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها، مهم‌ترین نیازها و اختیارات مورد نیاز فرمانداری‌های ویژه (پیوست) استخراج شد. در گام سوم، طی جلسه‌ای با حضور کارشناسان دفاتر مختلف مرکز پژوهش‌ها، فهرست اختیارات مورد نیاز فرمانداری‌های ویژه و عملی بودن و مؤثر بودن رویکرد تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه به بحث گذاشته شد. در گام چهارم، نظر کارشناسی معاونت‌ها و دفاتر (حقوقی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی، مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت) مرکز پژوهش‌ها به صورت کتبی اخذ و جمع‌بندی نهایی صورت گرفت. یافته‌ها و راهکار پیشنهادی این گزارش به شرح زیر است:

یافته‌ها

در حالی که یکی از اهداف اصلی تقسیمات کشوری، سهولت در اداره امور محلی و منطقه‌ای جهت ایجاد توسعه متوازن و به‌طور خلاصه تمرکززدایی است؛ سیاست‌های عدم تمرکز به گونه‌ای که موجبات پیشرفت و توسعه استان‌ها را فراهم کند، چنانکه باید در کشور تحقق عینی و عملی نیافته است. تجربیات گذشته و حال حاضر انتقال وظایف و تفویض اختیارات دولت مرکزی به سطوح زیرین نشان می‌دهد که هرچند دولت جهت سبک نمودن کار، حذف فرایندهای زائد، افزایش مشارکت استان‌ها و دلایل متعدد دیگر اقدام به تفویض برخی وظایف و اختیارات نموده است، اما از یک سو، میزان اختیارات واگذار شده کافی و پاسخگوی نیازهای استان‌ها نبوده و از سوی دیگر، اختیارات اعطایی به استان‌ها در مراکز استان‌ها رسوب نموده و شهرستان‌ها و بخش‌های تابعه استان کماکان در تنگناهای حاصل از بوروکراسی تمرکزگرا با مشکلات متعددی مانند کندی کار، آمدوشدهای مکرر به مرکز استان، تحمیل هزینه‌های زائد، فقدان

جایگاه در نظام تصمیم‌گیری محلی و ... مواجه هستند.

یکی از مهم‌ترین اقداماتی که می‌توانست گام مهمی برای کاهش چالش‌های فوق و به‌ویژه گامی مهم در راستای تمرکززدایی باشد، ایجاد «فرمانداری‌های ویژه» به موجب مصوبه دولت در سال ۱۳۸۶ بوده است. اما تشکیل فرمانداری‌های مذکور صرفاً در محدوده ایجاد ساختار متوقف شده است^۱ و با وجود اینکه بیش از یک دهه از تصویب‌نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته است، دامنه وظایف و اختیارات آنها تعریف نشده است^۲.

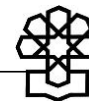
با توجه به ایرادهای وارده به مصوبات هیئت وزیران در خصوص فرمانداری‌های ویژه، از سال ۱۳۸۹ نسبت به اصلاح مصوبات مذکور اقداماتی صورت گرفت و در این زمینه، وزارت کشور اصلاحیه مصوبه فرمانداری‌های ویژه را تدوین و به دفتر هیئت دولت ارسال کرد. در نهایت در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۴ هیئت وزیران مقرر گردید متن پیشنهادی پس از بازنگری از سوی وزارت کشور و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به‌عنوان مصوبه دولت ابلاغ شود. اما پس از تنظیم تفاهمنامه مربوطه و ارسال به هیئت محترم وزیران و علی‌رغم پیگیری وزارت کشور، اقدام لازم صورت نگرفت و در نهایت طی نامه شماره ۳۴۶۳۴/م/۵۰۲۷۹ مورخ ۹۳/۱۲/۲۷ دبیر محترم هیئت دولت، اعلام گردید که پیشنهاد وزارت کشور در خصوص ارتقای تشکیلات و توسعه اختیارات فرمانداری‌های ویژه مسترد و از دستورکار خارج شده است.

با وجود اینکه در بازنگری تشکیلات فرمانداری‌ها توسط وزارت کشور، تشکیلات فرمانداری‌های ویژه در قالب ۳ پست معاونت، ۳ پست رئیس اداره و تقویت بدنه کارشناسی تهیه و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور جهت اجرا به استانداری‌های مربوطه ابلاغ شد؛ با این حال، بحث تعریف وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه همچنان مسکوت مانده است.

قبل از هرگونه اقدامی در خصوص تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، باید دلایل مغفول ماندن و اثربخشی و کارآمدی این رویکرد بررسی شود؛ زیرا تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه بدون توجه به سایر مؤلفه‌ها اولاً راهکاری کوتاه‌مدت خواهد بود و ثانیاً ممکن است چالش‌هایی را دربرداشته باشد. مسئله‌ای که انفعال دولت در تعیین مأموریت‌ها، اختیارات و وظایف فرمانداری‌های ویژه، عدم پشتوانه علمی و تجربی مناسب و ... آن را مورد تأیید قرار می‌دهد. درواقع به‌نظر می‌رسد که تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه در قالب سیستم کنونی تقسیمات کشوری و سایر قوانین موجود، با موانع و چالش‌هایی روبه‌روست که وجود همین چالش‌ها سبب خواهد شد که تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه اثربخشی لازم را نداشته و احتمالاً با پیامدهای منفی مواجه شود. موانع و چالش‌های مذکور عبارتند از:

۱. اظهارنظر سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۳۹۷/۰۵/۰۱

۲. اظهارنظر سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۳۹۷/۰۶/۲۴



۱. طبق ماده (۱۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «از لحاظ اداری، دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود». با عنایت به یکپارچگی نظام سیاسی و اداری کشور هرگونه تفویض اختیار به فرمانداران ویژه، نیازمند مشخص شدن مواردی مانند سازوکار نظارت دولت مرکزی بر این فرمانداری‌ها و نوع رابطه میان فرمانداری‌های ویژه با استانداری استانی که فرمانداری‌های مذکور در محدوده آن قرار گرفته‌اند و نیز سایر نهادهای وابسته به قوه مجریه و نهادهای حکومتی و چگونگی پاسخگو نمودن آنها است.

۲. شاخص‌های تعیین شده برای ایجاد فرمانداری‌های ویژه یعنی جمعیت مرکز شهرستان، جمعیت شهرستان، فاصله از مرکز استان، وسعت شهرستان و سابقه داشتن فرمانداری، همه شاخص‌های کمی هستند. وجود شاخص‌های مذکور می‌تواند طی سال‌های آینده منجر به همان وضعیتی شود که امروزه بر بحث ارتقاء سطوح تقسیماتی حاکم است. به عبارت دیگر، همان‌گونه که امروزه بسیاری از بخش‌ها و شهرستان‌ها - درحالی که در بسیاری از موارد پتانسیل‌های کیفی لازم را ندارند - با اتکا به عامل جمعیت و وسعت به دنبال ارتقا به سطح بالاتر هستند، این بیم وجود دارد که فرمانداری‌ها نیز طی سال‌های آینده از طریق راهکارهایی مانند الحاق نواحی اطراف و رسیدن به شاخص آستانه جمعیت و مساحت لازم، به‌طور روزافزونی خواستار تبدیل به فرمانداری ویژه شوند که نتیجه آنها بی‌ثباتی بیشتر در تقسیمات کشوری است.

۳. یکی از مهم‌ترین مسائلی که شهرستان‌های بزرگ کشور با آن مواجه هستند این است که از نظر حجم کار، تولید، حجم سرمایه‌گذاری‌ها و ... در جایگاهی قرار دارند که ساختارهای اداری موجود در شهرستان پاسخگوی این جایگاه نیستند. به نظر می‌رسد که با تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، چنین چالشی متوجه این فرمانداری‌ها نیز باشد. نتیجه مکاتباتی که از طریق وزرات کشور با فرمانداری‌های ویژه صورت گرفت، نشان می‌دهد که چارت سازمانی و ساختار اداری فرمانداری‌های ویژه در شرایط کنونی که اختیاراتی به آنها تفویض نشده نیز ضعیف است. تفویض اختیارات در شرایط نبود ظرفیت نهادی، توان نیروی انسانی و قوت مدیریتی کافی، مسائل جدید و پیچیده‌تری را به وجود خواهد آورد. از سوی دیگر، تقویت ساختار فرمانداری‌های ویژه و تفویض اختیارات به آنها منجر به افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت می‌شود که مغایر قوانین متعدد کشور است و در وضعیت کنونی بودجه‌ای کشور این‌گونه گسترش ساختاری توصیه نمی‌شود.

۴. امکان واگذاری همه اختیارات استانداران به فرمانداری‌های ویژه و یا سایر فرمانداری‌های کشور وجود ندارد. با توجه به اینکه شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه غالباً بزرگ‌ترین و مهم‌ترین شهرهای هر استان هستند، تفویض کل اختیارات استانداران به فرمانداران ویژه می‌تواند به کاهش وجهه و مشروعیت استانداری‌ها منجر شود. تمرکززدایی فرایندی است که باید گام‌به‌گام و به‌صورت تدریجی اتفاق بیفتد.

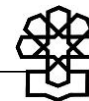
۵. با توجه به وجوه افتراق فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فرمانداری‌های ویژه تجویز یک رویکرد مشترک برای آنها فاقد توجیه مناسب است. زیرا همه فرمانداری‌های ویژه توان و ظرفیت پاسخگویی به یک نوع واحد افزایش اختیارات را ندارند. لذا در صورت تأیید اثربخشی این رویکرد و ایجاد اراده در دولت برای تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، برای هر فرمانداری ویژه براساس ظرفیت‌ها، شرایط و بوم آن منطقه باید ساختار، تشکیلات و نیز وظایف و اختیارات متناسب با ظرفیت‌های آن در نظر گرفته شود.

۶. تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه بدون توجه به تقویت دولت الکترونیک، اصلاح نظام انگیزشی کارکنان دولت، بازطراحی فرایندها و ساختارهای اداری ناکارآمد، ارتقای شفافیت و پاسخگویی، اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و ... مفید فایده نخواهد بود.

راهکار

هرگونه اصلاح حیطه وظایف و اختیارات و نوع روابط عمودی میان سطوح تقسیمات سیاسی-اداری، باید کل سطوح و واحدها در سراسر کشور را هدف قرار دهد. از آنجاکه تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه نیازمند اصلاح بسیاری از قوانین، مصوبات و آیین‌نامه‌هاست و با توجه به اینکه سایر سطوح تقسیماتی نیز از پیامدهای منفی نداشتن اختیارات اداری-مالی رنج می‌برند و تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه باعث ایجاد نوعی شکاف میان فرمانداری‌های مذکور و فرمانداری‌های معمولی کشور خواهد شد و مردم ساکن در فرمانداری‌های معمولی کشور خود را قربانی بی‌عدالتی خواهند دید که تبعاتی چون تشدید تلاش‌ها برای تبدیل شدن به فرمانداری ویژه را در پی خواهد داشت، شایسته است وظایف، اختیارات و ضوابط سازماندهی همه سطوح (استان، شهرستان، بخش و دهستان و نیز شهرها و روستاها) به صورت جامع مورد تجدیدنظر قرار گیرد، به گونه‌ای که مشکلات و تنگناهای همه سطوح و واحدهای تقسیماتی که ناشی از تمرکزگرایی اداری-مالی است برطرف شود.

بنابراین برای برون‌رفت از وضعیتی که امروزه فرمانداری‌های ویژه و نیز سایر فرمانداری‌ها و دیگر سطوح تقسیماتی با آن مواجه هستند، ایجاد نظام مطلوب تقسیمات کشوری و اصلاح نوع روابط عمودی میان همه سطوح تقسیماتی با رویکرد تمرکززدایی، بازطراحی فرایندها و ساختارهای اداری ناکارآمد، ارتقای شفافیت و پاسخگویی و اصلاح سیستم بودجه‌ریزی ضرورتی انکارناپذیر است که عمدتاً امری «اجرایی» محسوب شده و نیازمند اهتمام دولت جهت تدوین یک لایحه جامع، براساس نظریات وزارت کشور و همکاری و هماهنگی سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نیز توجه به نیازهای استان‌ها، شهرستان‌ها و سایر سطوح است.



نظام اداری بر بستر جغرافیایی سرزمین بنا شده است^۱. ساختار سلسله‌مراتبی تشکیلات اداری، نحوه استقرار فضایی بخش‌های مختلف نظام اداری، حجم نیروی انسانی، توزیع منابع مالی، تعامل قومی و فرهنگی نظام مدیریتی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین (تمرکز و عدم تمرکز) و چگونگی ارتباط سطح مرکزی با سطوح زیرین دولت وابسته به سیستم تقسیمات کشوری است و از آن تأثیر می‌پذیرد^۲. سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران همچنان سیستم «چهاررده‌ای» شکل گرفته در سال ۱۳۱۶ است که در پاسخ به مقتضیات آن زمان و برای برآورده ساختن اهداف سیستم متمرکز و وارداتی مد نظر رضاخان پهلوی شکل گرفت. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲ نیز با توجه به نیازهای دهه ۱۳۶۰ تدوین و تصویب شد. درحالی‌که یکی از اهداف اصلی تقسیمات کشوری، سهولت در اداره امور محلی و منطقه‌ای و به‌طور خلاصه تمرکززدایی است، در کشور ما سیاست‌های عدم تمرکز به‌گونه‌ای که موجبات پیشرفت و توسعه استان‌ها را فراهم کند تحقق عینی و عملی نیافته است که از جمله پیامدهای آن تلاش واحدهای تقسیماتی جهت ارتقاء سطح و بی‌ثباتی تقسیمات کشوری، توسعه فزاینده ساختار تشکیلاتی دولت، عدم تناسب میان وظایف و اختیارات سطوح دولت محلی؛ بی‌عدالتی فضایی و جغرافیایی در همه سطوح؛ بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور؛ بی‌اعتنایی به مشارکت مردمی و بی‌توجهی به نیازها و پتانسیل‌های سطوح زیرین تقسیماتی و نبود انگیزه در میان پرسنل دولتی در سطوح زیرین دولت جهت خلاقیت، نوآوری و بهره‌وری بیشتر است.

با وجود اینکه تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری و استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری سال‌هاست مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه بوده است و سال‌هاست که قوانین و سایر اسناد فرادست بر «تمرکززدایی» تأکید دارند، اما تاکنون اقدام اساسی در این زمینه به‌عمل نیامده است. تجربیات گذشته و حال حاضر تراکم‌زدایی، انتقال وظایف و تفویض اختیارات دولت مرکزی به سطوح زیرین نشان می‌دهد که هرچند دولت مرکزی جهت سبک نمودن کار، حذف فرایندهای زائد، افزایش مشارکت استان‌ها و دلایل علمی و عملی متعدد دیگر اقدام به تفویض برخی وظایف و اختیارات نموده است، اما از یک سو، میزان اختیارات واگذار شده کافی و پاسخگوی نیازهای استان‌ها نبوده و از سوی دیگر، اختیارات اعطایی به استان‌ها در مراکز استان‌ها رسوب نموده و شهرستان‌ها و بخش‌های تابعه استان کماکان در تنگناهای حاصل از بوروکراسی تمرکزگرا با مشکلات عدیده‌ای چون کندی کار، آمدوشدهای مکرر به مرکز استان، تحمیل هزینه‌های زائد، فقدان جایگاه در نظام تصمیم‌گیری محلی و ... مواجه هستند.

۱. زهرا احمدی‌پور، محمدرحیم رهنما و رومینا ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، ص ۱۸، ۱۳۹۰.
۲. بهادر غلامی، سیدعباس احمدی و حسین خالدی، حسین، سازماندهی سیاسی فضا و چالش‌های ناحیه‌ای در ایران (مطالعه موردی: استان‌های ایلام و آذربایجان غربی)، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره نوزدهم، ش ۲، ص ۹۰، ۱۳۹۴.

یکی از مهم‌ترین اقدام‌هایی که می‌توانست گام مهمی برای کاهش چالش‌های فوق و به‌ویژه گام مهمی در راستای تمرکززدایی باشد، ایجاد «فرمانداری‌های ویژه» به موجب مصوبه دولت در سال ۱۳۸۶ بوده است. ایجاد فرمانداری‌های ویژه در واقع پاسخی به مسائلی از جمله وضعیت و شرایط خاص سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... برخی از شهرستان‌ها، جمعیت، وسعت، بعد مسافت تا مرکز استان و سختی راه، استعدادها و پتانسیل‌های موجود در شهرستان، حجم مراجعات مردم به ادارات دولتی استانی و ضرورت تسهیل در انجام کلیه امور و اخذ تصمیم مدیریتی در شهرستان‌ها بود، مسائلی که موجب شده بود بعضاً شهرستان‌ها خواستار تأسیس استانی مستقل یا الحاق به استانی دیگر باشند. لذا دولت به‌منظور ایجاد همگرایی و ممانعت از تأسیس واحدهای جدید تقسیماتی و همچنین با هدف افزایش اختیارات و اعتبارات و ارتقای ساختار اداری و برآوردن مطالبات مردمی، در شهرستان‌هایی با ویژگی‌های خاص مبادرت به تأسیس فرمانداری ویژه کرد که تاکنون تعداد ۳۸ فرمانداری ویژه ایجاد شده است. اما با وجود اینکه بیش از یک دهه از تصویب‌نامه مربوط به تشکیل فرمانداری‌های ویژه گذشته است، چارچوب وظایف و اختیارات آنها تعیین نشده است. گزارش حاضر، ضمن ارائه تصویری مختصر از روند اقدامات انجام شده در مورد تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه توسط دولت، به چالش‌های تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه می‌پردازد.

مصوبه دولت درباره ایجاد فرمانداری‌های ویژه

با توجه به شعار محوری دولت نهم مبنی بر تحقق عدالت در همه سطوح، از جمله عدالت اجتماعی و عدالت اداری، بنا به پیشنهاد وزارت کشور، فرمانداری ویژه به موجب تصویب‌نامه شماره ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۹ هیئت وزیران به‌وجود آمد. براساس بند اول مصوبه مذکور هدف از ایجاد فرمانداری‌های ویژه «ارائه خدمات مناسب و نظارت بر انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در شهرستان‌های بزرگ» است. شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه براساس مفاد مصوبات شماره‌های ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۹ و ۸۴۵۴۴/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۸ هیئت وزیران به‌شرح ذیل است:

الف) جمعیت شهرستان حداقل (۲۵۰) هزار نفر

ب) جمعیت مرکز شهرستان حداقل (۱۲۵) هزار نفر

ج) فاصله شهرستان از مرکز استان (۱۲۵) کیلومتر

د) سابقه فرمانداری حداقل ۵۰ سال

هـ) مساحت (۱۰ هزار کیلومتر مربع).

طبق تبصره نخست بند اول مصوبه مذکور دایر نمودن فرمانداری ویژه در شهرستان‌هایی که ۴ شاخص از ۵ شاخص ذکر شده را دارا باشند منوط به تصویب هیئت وزیران خواهد بود. طبق بند «۲»



مصوبه مذکور «سطح مدیران واحدهای اداری وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، آموزش و پرورش راه و ترابری، امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و وزارت اطلاعات در شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه به معاون مدیرکل ارتقا می‌یابد». براساس تبصره‌ای که ذیل همین بند آمده است، «ارتقای سطح مدیران سایر دستگاه‌ها با نظر وزیر کشور و معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور انجام خواهد شد».

روند اقدامات صورت گرفته توسط دولت درباره تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه

با توجه به ایرادات وارده به مصوبات هیئت وزیران در خصوص فرمانداری‌های ویژه، از سال ۱۳۸۹ نسبت به اصلاح مصوبات مذکور اقداماتی صورت گرفت. در همین راستا متن پیش‌نویس پیشنهادی مربوط به اصلاح مصوبه فرمانداری‌های ویژه (موضوع همترازی، تشکیلات اداری، افزایش حدود وظایف و اختیارات و همچنین افزایش تعداد ادارات دستگاه‌های اجرایی مشمول مصوبه) توسط وزارت کشور تهیه و جهت سیر مراحل تصویب به دفتر هیئت دولت ارسال گردید. در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۴ هیئت وزیران مقرر گردید متن پیشنهادی پس از بازنگری از سوی وزارت کشور و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به‌عنوان مصوبه دولت ابلاغ شود. تفاهمنامه مربوطه تنظیم و پس از امضای طرفین طی نامه شماره ۲۷۸۹/م مورخ ۹۱/۲/۳۱ برای ابلاغ به دبیر محترم دولت ارسال و پس از تأیید در کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک جهت تصویب نهایی به هیئت محترم وزیران ارسال گردید. از جمله مهم‌ترین نکات تفاهمنامه مذکور عبارت است از:

- فرمانداران ویژه، معاون استاندار بوده و همتراز با مقامات موضوع بند «ه» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شوند.

- ساختار فرمانداری‌های ویژه با رعایت پست‌های سازمانی موجود در قالب سه معاونت سازماندهی می‌گردد.

- وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی موظفند به منظور ارائه خدمات سریع‌تر به مردم و در اجرای سیاست عدم تمرکز بخشی از وظایف و اختیارات مدیران استانی را متناسب با شرایط جغرافیایی و مدیریت منطقه‌ای و سیاست‌های توسعه شهرستان با هماهنگی استاندار به مسئولیت واحدهای اداری مستقر در شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه تفویض نمایند.

- استانداران و مدیران کل استانی می‌توانند اختیارات خود را برای ارائه خدمات مطلوب‌تر به مردم و شهرستان‌هایی که فاصله کمتری به شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه دارند به فرمانداری‌های ویژه و به ادارات شهرستان دارای فرمانداری مذکور تفویض نمایند.

- فرمانداران ویژه با تشخیص استاندار به جلسه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان دعوت می‌شوند.

- وزارت کشور و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور با هماهنگی استانداران ذی‌بط حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این مصوبه موظفند وظایف و اختیارات قابل واگذاری استانداری و دستگاه‌های مستقر در استان را احصا و نسبت به واگذاری وظایف به فرمانداری‌های ویژه براساس قوانین و مقررات جاری کشور اقدام نمایند.

- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است براساس پیشنهاد وزارت کشور در لوایح بودجه سالانه ردیف مستقلی (هزینه‌ای - تملک دارایی سرمایه‌ای) برای کمک به امور فرمانداری‌های ویژه ذیل ردیف اعتباری وزارت کشور ایجاد نماید.

- وزارت کشور و استانداران می‌توانند اختیارات خود را برای تعیین و شرکت نماینده در کمیسیون‌ها و کارگروه‌های سطح شهرستان به فرمانداران شهرستان‌های مذکور تفویض نمایند.

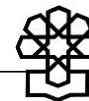
با توجه به عدم ارسال پاسخ لازم و پیگیری‌های متعدد استانداران، نمایندگان مجلس و فرمانداران مربوطه، طی نامه‌های شماره ۱۴۳۶۳/م مورخ ۹۲/۱۱/۲۷ و شماره ۶۱۷۰/م مورخ ۹۳/۵/۶ و ۱۸۰۴۰/م مورخ ۹۳/۱۲/۱۰ موضوع توسط وزارت کشور از طریق معاون اول رئیس‌جمهور مورد پیگیری قرار گرفت، اما درنهایت طی نامه شماره ۳۴۶۳۴/م/۵۰۲۷۹ مورخ ۹۳/۱۲/۲۷ دبیر محترم هیئت دولت اعلام گردید که پیشنهاد وزارت کشور درخصوص ارتقای تشکیلات و توسعه اختیارات فرمانداری‌های ویژه مسترد و از دستورکار خارج شده است.^۱

هرچند، در بازنگری تشکیلات فرمانداری‌ها توسط وزارت کشور، تشکیلات فرمانداری‌های ویژه در قالب ۳ پست معاونت، ۳ پست رئیس اداره و تقویت بدنه کارشناسی تهیه و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور جهت اجرا به استانداری‌های مربوطه ابلاغ شد؛ با این حال، بحث تعریف وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه همچنان مسکوت مانده است که مغایر فلسفه وجودی ایجاد فرمانداری‌های ویژه یعنی ارائه خدمات مناسب و نظارت بر انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در شهرستان‌های بزرگ کشور است. به‌عبارت دیگر ساختار گسترش یافته است بدون اینکه مسئولیت و اختیارات بیشتری تفویض شود. در ادامه تلاش می‌شود با پرداختن به بسترهای قانونی موجود برای تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، چالش‌هایی که موجب شده بحث تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه مسکوت بماند بررسی شود.

ظرفیت‌های قانونی جهت تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه

در مقدمه قانون اساسی ذیل سرفصل قوه مجریه محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپاگیر پیچیده نفی و نظام بوروکراسی طرد شده است و بر کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری تأکید

۱. اظهارنظر معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت کشور، ۱۳۹۷/۰۷/۱۸؛ اظهارنظر سازمان اداری و استخدامی کشور ۱۳۹۷/۶/۲۶.



شده است. همچنین بند «۱۰» اصل سوم بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور تأکید دارد. اصول دیگری مانند هفتم، دوازدهم، یکصدم و یکصدوسوم از جمله اصول قانون اساسی هستند که مرتبط با تمرکززدایی و توجه به مقتضیات محلی هستند.

علاوه بر قانون اساسی، طی دهه‌های اخیر در قوانین مختلف همواره بر تمرکززدایی، منطقی نمودن ساختار تشکیلاتی و نظام اداری و کوچک‌سازی دولت تأکید شده است. به‌ویژه قوانین برنامه‌های توسعه همواره بر موارد مذکور تأکید داشته‌اند. در قانون برنامه ششم توسعه نیز بر «اصلاح نظام اداری، 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 شده است. بند «الف» ماده (۲۸) این قانون بیان می‌دارد که حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود، از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کاهش پیدا کند. همچنین بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه بر واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه در «استان‌ها» و «شهرستان‌ها» تأکید دارد.

علاوه بر قوانین برنامه‌های توسعه، تمرکززدایی و مباحث مرتبط با آن در دیگر سیاست‌ها، قوانین، فرامین و برنامه‌ها نیز مورد توجه بوده است. برای مثال در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹، بر موضوعاتی مانند چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌ساختن تشکیلات نظام اداری (بند «۱۰») انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری (بند «۱۱»)، اثربخشی و کارایی فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری (بند «۱۲») و کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری (بند «۲۵») تأکید شده است.

تاکنون چند برنامه جهت اصلاح نظام اداری توسط دولت‌های مختلف ارائه شده است که در آنها به‌گونه‌ای بر تمرکززدایی، تأکید شده است که آخرین آنها دوره دوم برنامه جامع اصلاح نظام اداری (۱۳۹۹-۱۳۹۷) است که در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۱۴ توسط شورای عالی اداری تصویب شده است. از جمله راهبردهای اصلی برنامه مذکور چابک‌سازی دولت، متناسب و منطقی‌سازی حجم و اندازه دولت، توسعه دولت الکترونیک و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین است. از جمله اقدامات و فعالیت‌هایی که با هدف «مهندسی نقش و ساختار دولت» در این برنامه بر آنها تأکید شده، می‌توان به واگذاری واحدهای عملیاتی و خدمات دستگاه‌های اجرایی به مدیریت‌های محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) و نیز توسعه وظایف و فعالیت‌های مدیریت‌های محلی در بخش‌های اجتماعی، فرهنگی، زیرساختی و خدماتی و نیز تمرکززدایی

در اداره امور و واگذاری وظایف و اختیارات قابل‌واگذاری به «سطوح استانی و شهرستانی» اشاره کرد. بنابراین در قانون اساسی، قانون برنامه‌های توسعه و سایر قوانین و فرامین به‌صورت متعدد به بحث تمرکززدایی و توزیع قدرت اداری و ...، به‌عنوان سیاست کشور پرداخته شده است و به لحاظ قانونی و اسناد فرادست در این زمینه خلایی وجود ندارد، اما در عمل و صحنه واقعی کشور سیاست‌های تمرکززدایانه که موجبات پیشرفت و توسعه استان‌ها و سطوح زیرین آنها را فراهم کند تحقق عینی و عملی نیافته و از توجه به رابطه میان تمرکززدایی و توسعه پایدار و درون‌زا، غفلت شده است.

چالش‌های تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه

هرچند سطوح و واحدهای تقسیماتی ایران در وضعیت برابر نسبت به هم قرار دارند که ریشه در قانون دارد، اما اصل برابری در رابطه با قلمرو، مانع از آن نیست که قانونگذار متناسب با هدف قانون برای وضعیت‌های متفاوت راه‌حل‌های مختلف و متنوعی را در نظر بگیرد و یا از اصل برابری به جهت در نظر گرفتن منافع عمومی متناسب با هدف قانون به‌صورت خاص صرف‌نظر نماید^۱.

ایجاد فرمانداری‌های ویژه به دلیل معضله‌هایی مانند کندی نظام اداری و بروکراسی فلج‌کننده در مرکز استان‌ها، بی‌کیفیت بودن فرایندهای اداری و حجم مراجعات مردم به مراکز استان‌ها بوده است. چنانچه اختیارات تصمیم‌گیری به نحو مناسبی میان سطوح تقسیمات کشوری توزیع شده بود و در صورت نیاز به تصمیم‌گیری‌های سطوح بالاتر فرایند به نحو سریع و مناسبی پیش می‌رفت، ایجاد فرمانداری‌های ویژه ضرورتی نداشت.

در شرایط کنونی، تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه راهکاری برای کاهش ناراضی‌ت‌ی مردم و مسئولان شهرستان‌های بزرگ و تقلیل مطالبات مکرر شهرستان‌های بزرگ کشور برای ارتقا به استان جدید است و پیامدهای مثبتی از جمله کاهش قابل ملاحظه رفت‌وآمد مردم و مسئولان شهرستان‌های مذکور به مرکز استان برای پیگیری امور اداری و در واقع کاهش تأثیرات منفی فاصله زیاد میان شهرستان‌ها با مرکز استان بر فرایند انجام امور در شهرستان‌ها؛ کاهش حجم بروکراسی ناکارآمد موجود میان مرکز استان‌ها و شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه و تسریع در انجام امور شهرستان‌ها و بهبود خدمات‌رسانی به مردم و در نتیجه رضایتمندی مردم را دربر خواهد داشت. با این حال، قبل از هرگونه اقدامی در این خصوص، باید دلایل مغفول ماندن و اثربخشی و کارآمدی این رویکرد بررسی شود، امری که تعلل بیش از یک دهه دولت درباره تعیین وظایف و اختیارات این فرمانداری‌ها نیز آن را تأیید می‌کند. در واقع به نظر می‌رسد که تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه با موانع و چالش‌هایی روبه‌روست که

۱. محمد جلالی، اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۰، صص ۲۴۲-۲۲۷، ۱۳۹۱.



وجود همین چالش‌ها سبب خواهد شد که در قالب سیستم کنونی تقسیماتی و سایر قوانین موجود، تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه اثربخشی لازم را نداشته و با پیامدهای منفی احتمالی مواجه شود. در ادامه به این موانع و چالش‌ها پرداخته می‌شود:

۱. نداشتن جایگاه قانونی مستحکم

فرمانداری ویژه در ایران از مبانی و جایگاه قانونی مستحکمی برخوردار نیست. طبق ماده (۱۲) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «از لحاظ اداری، دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود». با عنایت به یکپارچگی نظام سیاسی و اداری کشور هرگونه تفویض اختیار به فرمانداران ویژه، نیازمند مشخص شدن مواردی مانند سازوکار نظارت دولت مرکزی بر این فرمانداری‌ها و نوع رابطه میان فرمانداری‌های ویژه با استانداری استانی که فرمانداری‌های مذکور در محدوده آن قرار گرفته‌اند و نیز سایر نهادهای وابسته به قوه مجریه و نهادهای حکومتی، چگونگی پاسخگو نمودن آنها و ... است.

۲. نقص شاخص‌های ایجاد فرمانداری‌های ویژه

شاخص‌های تعیین شده برای ایجاد فرمانداری‌های ویژه یعنی جمعیت مرکز شهرستان، جمعیت شهرستان، فاصله از مرکز استان، وسعت شهرستان و سابقه داشتن فرمانداری، همه شاخص‌های کمی هستند. درحالی‌که، ایجاد واحدهای با وضعیت خاص و واگذاری یا تفویض اختیارات به آنها، علاوه بر شاخص جمعیت، باید وابسته به شاخص‌های کیفی مانند ظرفیت و پتانسیل‌های اقتصادی (سطح درآمد، تولید ناخالص، توانایی ایستادن روی پای خود و ...)، حجم کار موجود در واحد مذکور از نظر اداری و ... باشد. بررسی فهرست فرمانداری‌های ویژه موجود نشان می‌دهد که فرمانداری‌های مذکور نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند.

شایان ذکر است یکی از علل عمده تغییرات پی‌درپی به‌وجود آمده در تقسیمات کشوری ایران، این است که شاخص آستانه جمعیت و نیز وسعت و تراکم، ملاک عمده تعیین‌کننده ارتقای واحدهای تقسیماتی است. از پنج شاخص ایجاد فرمانداری‌های ویژه، دو شاخص مرتبط با آستانه جمعیت و یک شاخص مرتبط با وسعت است. وجود این شاخص‌ها به‌عنوان شرط تشکیل فرمانداری‌های ویژه و به‌ویژه این نکته که اگر یک فرمانداری ۴ شاخص از پنج شاخص ذکر شده را داشته باشد، با تصویب هیئت وزیران می‌تواند تبدیل به فرمانداری ویژه شود، می‌تواند طی سال‌های آینده منجر به همان وضعیتی شود که امروزه بر بحث ارتقای سطوح تقسیماتی حاکم است. به‌عبارت دیگر، همان‌گونه که امروزه بسیاری از واحدهای تقسیماتی - درحالی‌که در بسیاری از موارد پتانسیل‌های کیفی لازم را ندارند - با اتکا به عامل جمعیت و وسعت به دنبال ارتقا به سطح بالاتر

هستند، این بیم وجود دارد که فرمانداری‌ها نیز طی سال‌های آینده از طریق راهکارهایی مانند الحاق نواحی اطراف و رسیدن به شاخص آستانه جمعیت و مساحت لازم، به‌طور روزافزونی خواستار تبدیل به فرمانداری ویژه شوند که نتیجه آنها بی‌ثباتی بیشتر در تقسیمات کشوری است.

۳. ضعف ساختاری فرمانداری‌های ویژه

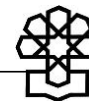
یکی از مهم‌ترین مسائلی که شهرستان‌های بزرگ کشور با آن مواجه هستند این است که از نظر حجم کار، تولید، حجم سرمایه‌گذاری‌ها و ... در جایگاهی قرار دارند که ساختارهای اداری موجود در شهرستان پاسخگوی این جایگاه نیستند. به‌نظر می‌رسد که با تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، چنین چالشی متوجه این فرمانداری‌ها نیز باشد. شایان ذکر است که پس از آنکه مصوبه ایجاد فرمانداری‌های ویژه ابلاغ شد مشخص شد که ساختار فعلی فرمانداری‌ها امکان برآورده ساختن انتظارات را ندارد و از این‌رو صرفاً به تغییر عنوان معاون استاندار برای فرمانداران شهرستان‌های ویژه اکتفا شد.

نتیجه مکاتباتی که از طریق وزرات کشور با فرمانداری‌های ویژه صورت گرفت، نشان می‌دهد که چارت سازمانی و ساختار اداری فرمانداری‌های ویژه در شرایط کنونی که اختیاراتی به آنها تفویض نشده نیز ضعیف است و در صورت تفویض اختیارات، فرمانداری‌های ویژه نیازمند تقویت ساختار به لحاظ ایجاد برخی پست‌ها (مانند پست ذی‌حساب جهت انجام امور اسناد مالی به‌صورت مستقل و بدون مراجعه به استانداری)، تجهیز بدنه کارشناسی فرمانداری به سیستم‌های روز امکانات و فناوری و ... هستند.

نکته مهم این‌که تفویض اختیارات به سطوح زیرین هر چند می‌تواند فوایدی از جمله بالا رفتن سرعت عمل تصمیم‌گیری را به دنبال داشته باشد؛ لکن در صورت نبود ظرفیت نهادی، توان نیروی انسانی و قوت مدیریتی کافی، مسائل جدید و پیچیده‌تری را به‌وجود خواهد آورد. از سوی دیگر، چالش مهمی که ممکن است تقویت ساختار فرمانداری‌های ویژه و تفویض اختیارات به آنها دربرداشته باشد، افزایش هزینه‌ها و اندازه دولت (از نظر نیروی انسانی، پست‌ها و ...) است که مغایر قوانین متعدد کشور از جمله بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری»، بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با موضوع «تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد» و نیز همچنین بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه مبتنی بر کاهش ۱۵ درصدی اندازه دولت است که در وضعیت کنونی بودجه‌ای کشور چنین گسترش ساختاری توصیه نمی‌شود.

۴. ایجاد شکاف و بی‌عدالتی میان فرمانداری‌های ویژه و فرمانداری‌های معمولی کشور

تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه باعث ایجاد نوعی شکاف میان فرمانداری‌های مذکور و فرمانداری‌های



معمولی کشور خواهد شد و مردم ساکن در فرمانداری‌های معمولی کشور خود را قربانی بی‌عدالتی خواهند دید. تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه و نادیده انگاشتن سایر فرمانداری‌های کشور می‌تواند سرآغازی جهت درخواست و پافشاری سایر شهرستان‌ها جهت تبدیل به فرمانداری ویژه شود. لذا باید رویکردی اتخاذ شود که سطوح زیرین تقسیماتی در کل کشور از مزایای تفویض اختیارات بهره‌مند شوند.

۵. موانع قانونی تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه و ضرورت اهتمام دولت جهت بازطراحی وظایف و اختیارات میان سطوح تقسیماتی

تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه مستلزم مشخص شدن دو مسئله است. اول اینکه فرمانداری‌های ویژه دقیقاً در چه زمینه‌هایی نیازمند تفویض اختیارات هستند و دوم اینکه دولت مرکزی قادر به تفویض کدام دسته از اختیارات به فرمانداری‌های ویژه است که در واقع امری «اجرایی» محسوب شده و نیازمند همکاری و هماهنگی همه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به‌ویژه وزارت کشور جهت تعیین دقیق وظایف و اختیارات و تلاش برای اصلاحات قانونی متعاقب آن است.

نتایج مکاتبات صورت گرفته با فرمانداری‌های ویژه در مورد مسائل و مشکلات این فرمانداری‌ها و اختیارات مورد نیاز آنها حاکی از این واقعیت است که تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، طبق نیازهای آنها، نیازمند تجدیدنظر در بسیاری از قوانین و مصوبات و آیین‌نامه‌هاست که مستلزم اهتمام دولت جهت تدوین یک لایحه جامع است. در ادامه به چند مورد از اختیارات مورد نیاز فرمانداری‌های ویژه (مستخرج از مکاتبات صورت گرفته با فرمانداری‌های ویژه) و موانع قانونی جهت تفویض اختیارات مذکور پرداخته می‌شود:

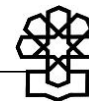
– **تعمیم همه وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به کمیته برنامه‌ریزی و توسعه شهرستان در شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه (جزء «۲» بند «الف»، پیوست):** براساس ماده (۱۴) آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۵ توسط هیئت وزیران تصویب شده، این شورا می‌تواند تنها وظایف و اختیاراتی که در بند «ج» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قید شده را به کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، محول کند و بسیاری از امور با توجه به سلسله‌مراتب موجود در نظام فنی و اجرایی کشور قابلیت طرح در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را ندارند. دادن اختیارات مالی و بودجه‌ای بیشتر به فرمانداری‌های ویژه به معنای کاهش اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است که نیاز به اصلاحات قانونی (ماده (۴۴) قانون الحاق ۲ و ماده (۳۱) احکام دائمی) دارد.

– **تشکیل جلسات مربوط به کمیسیون ماده (۵) کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی در شهرستان و واگذاری اختیارات آن به فرمانداری (جزء «۱» بند «ب»، پیوست):** با توجه به اینکه

براساس تبصره «۲» قانون اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۳، دبیرخانه کمیسیون ماده (۵) در اداره کل راه و شهرسازی استان قرار دارد و از سوی دیگر طرح مباحث در کمیسیون ماده (۵)، مستلزم بررسی کمیته فنی است که در مرکز استان منعقد می‌شود، تشکیل جلسات کمیسیون ماده (۵) در شهرستان‌ها و واگذاری اختیارات آن به فرمانداری‌ها نمی‌تواند گشایشی در این امر ایجاد کند.

– تفویض اختیار اصلاح حریم و محدوده شهرها به فرمانداری‌های ویژه (جزء ۵ بند ب، پیوست):
براساس تبصره ماده (۱۰)، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴)، تعاریف و مراجع تصمیم‌گیر مربوط به محدوده‌ها و حریم‌های مورد اشاره در این قانون جایگزین تعاریف و مراجع تصمیم‌گیر مربوط در تمام قوانین موضوعه از جمله قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵) شده است. به موجب دستورالعمل اجرایی قانون مزبور (ابلاغی ۱۳۸۹/۹/۱۸ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)، وظیفه اصلی در این زمینه برعهده اداره کل راه و شهرسازی است. همچنین براساس ماده (۶) قانون مزبور در صورت بروز تداخل و اختلاف در زمینه محدوده و حریم شهرها، تصمیم نهایی در این خصوص باید به دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان) ارسال شود.

– برگزاری کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
موضوع مواد (۸) و (۹) تصویب‌نامه شماره ۵۱۵۵۱/ت/۵۰۹۶۱ هیئت وزیران، در شهرستان به ریاست فرماندار (جزء «۱۹»، بند «ب»، پیوست): براساس تبصره «۳» ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۵ توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ شده، ایجاد و برگزاری هرگونه کارگروه، ستاد، کمیته، کمیسیون، شورا و عناوین مشابه در موضوعات و وظایف شورا و کارگروه‌های ذیل آن توسط مقامات و دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی بجز موارد مصرح در قوانین، در سطح استان و شهرستان مجاز نیست. از سوی دیگر تشکیل جلسات کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، شهری و آمایش سرزمین در خصوص موضوعات مختلف در چارچوب وظایف این کارگروه، در وهله نخست مستلزم بررسی ضابطه‌ای در کمیسیون‌های تخصصی اداره کل راه و شهرسازی استان است و پس از طرح در جلسه کارشناسی باید به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به‌عنوان دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جهت بررسی فنی و هماهنگی برای تشکیل جلسه ارسال شود، این درحالی است که سازمان مزبور در شهرستان‌ها فاقد تشکیلات بوده و تنها دارای نماینده است که حسب مورد در جلسات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان حضور می‌یابد و در بسیاری از موارد نماینده تعیین شده در چند شهرستان به‌طور مشترک دارای مسئولیت است. بنابراین تحقق این امر مستلزم ایجاد تغییرات در تشکیلات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان است.



- بررسی و اظهار نظر قانونی در خصوص اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌های شهرستان که حسب پیشنهاد شهرداری به تصویب شورای اسلامی رسیده باشد (جزء «۱۵»، بند «پ»، پیوست): علاوه بر جزء «۹» بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور که مداخله استانداران و معاونان آنان را در امور سازمان‌ها و نهادهای وابسته به شهرداری‌ها نفی کرده است، براساس بند «۴» ماده (۱۱) ضوابط تشکیلاتی شهرداری‌ها، ابلاغی ۱۳۹۴/۲/۲۰، که به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور رسیده است، انجام تغییرات لازم و اصلاح اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها، پس از تصویب شورای اسلامی شهر، به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ارائه می‌گردد. همچنین استانداری‌ها تنها می‌توانند ساختار سازمانی شهرداری‌های شهرهای با جمعیت صد هزار نفر و کمتر را تأیید و ابلاغ کنند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

توزیع عمودی و تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها یک چالش مهم قانونی، سیاسی و سازمانی در یک سیستم تقسیمات اداری-سیاسی است^۱. بسیاری از کشورهای پیشرفته‌ای که ناگزیر از استفاده از سیستم تک‌ساخت هستند، برای رفع معایب آن (مانند بوروکراسی شدید، هزینه‌های بالا، کندی امور اداری و عدم توسعه متناسب با ظرفیت‌های واحدهای محلی)، اصلاحاتی اساسی در سیستم تقسیمات اداری-سیاسی به‌وجود آورده (مانند کوتاه کردن سیستم تقسیماتی) و آن را به سمت عدم تمرکز سوق داده‌اند. هرچند تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه، گامی مهم در راستای حرکت به سوی عدم تمرکز است اما تفویض اختیارات به فرمانداری‌های مذکور بدون توجه به سایر مؤلفه‌ها، اولاً راهکاری کوتاه‌مدت خواهد بود و ثانیاً ممکن است چالش‌هایی را دربرداشته باشد. مسئله‌ای که انفعال دولت در تعیین مأموریت‌ها، اختیارات و وظایف فرمانداری‌های ویژه، عدم پشتوانه علمی و تجربی مناسب و ... آن را مورد تأیید قرار می‌دهد. در این زمینه باید ملاحظات زیر را مد نظر داشت:

۱. تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه بدون توجه به تقویت دولت الکترونیک، اصلاح نظام انگیزشی کارکنان دولت، بازطراحی فرایندها و ساختارهای اداری ناکارآمد، ارتقای شفافیت و پاسخگویی، اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و ... مفید فایده نخواهد بود.

۲. امکان واگذاری همه اختیارات استانداران به فرمانداری‌های ویژه و یا سایر فرمانداری‌های کشور وجود ندارد. با توجه به اینکه شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه غالباً بزرگ‌ترین و مهم‌ترین شهرهای

1. Wollmann, H. (2007). „Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration-in Comparative (European) Perspective”. Social Science Japan». -The Information Center for Social Science Research on Japan Institute of Social Science University of Tokyo, (37). P. 16.

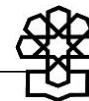
هر استان هستند، تفویض کل اختیارات استانداران به فرمانداران ویژه می‌تواند به کاهش وجهه و مشروعیت استانداری‌ها منجر شود. تمرکززدایی فرایندی است که باید گام‌به‌گام و به‌صورت تدریجی اتفاق بیفتد. وضعیت کنونی تقسیمات کشوری و عدم تمرکز موجود در کشورهای پیشرفته‌ای مانند فرانسه، ژاپن و ... محصول دهه‌ها اصلاحات تدریجی است. لذا به‌نظر می‌رسد واگذاری اختیارات به سطوح زیرین تقسیماتی در ایران نیز باید طی چند مرحله صورت بگیرد و در هر مرحله پس از ارزیابی اصلاحات انجام شده و در صورت وجود نتایج مثبت، اصلاحات بعدی انجام شود.

۳. هرگونه اصلاح حیطه وظایف و اختیارات و نوع روابط عمودی میان سطوح تقسیماتی، باید کل سطوح و واحدها را در سراسر کشور هدف قرار دهد. از آنجاکه تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه نیازمند اصلاح بسیاری از قوانین، مصوبات و آیین‌نامه‌هاست و سایر سطوح و واحدها نیز از پیامدهای منفی نداشتن اختیارات اداری-مالی رنج می‌برند و تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه موجب ایجاد حس بی‌عدالتی در میان شهرستان‌های معمولی کشور خواهد شد و تبعاتی چون تشدید تلاش‌ها برای تبدیل شدن به فرمانداری ویژه را در پی خواهد داشت، شایسته است که وظایف، اختیارات و ضوابط سازماندهی همه سطوح (استان، شهرستان، بخش و دهستان و نیز شهرها و روستاها) به‌صورت جامع مورد تجدیدنظر قرار گیرد، به گونه‌ای که مشکلات و تنگناهای کل سطوح و واحدهای تقسیماتی که ناشی از تمرکزگرایی اداری-مالی است از بین برود. تجربیات سایر کشورها نیز حاکی از این است که تمرکززدایی نیازمند اصلاح قوانین به‌صورت جامع است. برای مثال در کشور ژاپن «قانون جامع تمرکززدایی» که در سال ۱۹۹۹ تصویب و از آوریل ۲۰۰۰ اجرایی شد، در قالب یک مجموعه جامع، حدود ۵۰۰ قانون مجزا را اصلاح و گرد هم آورد.^۱

۴. از آنجاکه سطوح زیرین تقسیماتی (شهرستان‌ها، بخش‌ها و دهستان‌ها)، نه از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های یکسانی برخوردارند و نه نیازهای مشابهی دارند، ضروری است براساس یک سیستم درجه‌بندی جامع مبتنی بر شاخص‌های طبیعی و زیستی (منابع آب پایدار و ...)، شاخص‌های جمعیتی، شاخص‌های زیربنایی - اقتصادی (نوع معیشت، سطح درآمد، تولید ناخالص داخلی، توانایی اتکا به خود و ...)، شاخص‌های سیاسی - اداری (حجم کار، بار مدیریتی، توان اداره و ...) و ... اختیاراتی برای درجه‌های مختلف تعریف شده و به تدریج به آنها تفویض شود.

با توجه به وجوه افتراق فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فرمانداری‌های ویژه تجویز یک رویکرد مشترک برای آنها نیز فاقد توجیه مناسب است، زیرا همه فرمانداری‌های ویژه توان و ظرفیت پاسخگویی به یک نوع واحد افزایش اختیارات را ندارند. لذا در صورت تأیید اثربخشی این رویکرد و ایجاد اراده در دولت برای تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، برای هر فرمانداری ویژه براساس شرایط و

1. Yokomichi, K. (2011). Movement in Decentralization in Japan after the First Decentralization Reform. Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). P. 2.



بوم آن منطقه باید ساختار و تشکیلات مناسب و نیز وظایف و اختیارات مناسب با ظرفیت‌های آن در نظر گرفته شود.

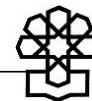
۵. از آنجاکه موضوع تفویض اختیارات به سطوح زیرین و از جمله فرمانداری‌های ویژه، موضوعی «اجرایی» و ناظر بر تفویض اختیارات دستگاه‌های اجرایی و ... است که از ابعاد مختلف و پیچیده‌ای برخوردار است، ضرورت دارد که وزارت کشور با لحاظ همه جوانب ذکر شده و براساس همکاری میان همه وزارتخانه‌ها، بحث تفویض اختیارات به سطوح زیرین را در قالب یک لایحه جامع به مجلس ارائه کند.

۶. در اغلب کشورها، سیستم تقسیمات کشوری به سمت شهرمحور شدن پیش می‌رود و شهرداری‌ها واحدهای اساسی تقسیمات کشوری محسوب می‌شوند و اختیارات معمولاً به شهرداری‌ها تفویض یا واگذار می‌شود. ساختار مدیریت شهری در ایران - همانند بسیاری از کشورها - به‌منظور گذر از نظام متمرکز و حرکت به سمت نظام غیرمتمرکز و بیرون‌رفت از چالش‌های موجود و تحقق توسعه پایدار شهری، لاجرم باید ایجاد تحول در سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت و اتخاذ سیستم مدیریت جامع شهری را به‌عنوان یک راه‌حل اساسی پذیرا باشد. برنامه‌های توسعه نیز بر لزوم واگذاری وظایف و اختیارات به شهرداری‌ها و تدوین برنامه جامع مدیریت شهری تأکید داشته‌اند (ماده (۱۳۶) قانون برنامه سوم توسعه، بند «ب» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه، بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه). دولت نیز مایل به تحقق الگوی «مدیریت جامع شهری» است. تحقق الگوی مدیریت جامع شهری، از نیاز به تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه خواهد کاست. اما واقعیت این است که تا زمانی که آسیب‌های دو رکن اصلی مدیریت شهری در ایران، یعنی شورای اسلامی شهر و شهرداری برای تبدیل شدن به شوراها و نهادهای مقتدر و کارآمد اصلاح نشوند، نمی‌توان انتظار داشت که اعمال الگوی مدیریت جامع شهری در ایران بتواند نتیجه‌ای مثبت در برداشته باشد.

نتیجه اینکه برای برون‌رفت از وضعیتی که امروزه فرمانداری‌های ویژه و نیز سایر فرمانداری‌ها و دیگر سطوح و واحدها با آن مواجه هستند، ایجاد نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد تمرکززدایی و اصلاح نوع روابط عمودی میان همه سطوح تقسیماتی، بازطراحی فرایندها و ساختارهای اداری ناکارآمد، ارتقای شفافیت و پاسخگویی و اصلاح سیستم بودجه‌ریزی ضرورتی انکارناپذیر است که نیازمند اهتمام دولت، براساس نظریات وزارت کشور و همکاری و هماهنگی سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نیز توجه به نیازهای استان‌ها، شهرستان‌ها و سایر سطوح است و بدون محقق شدن موارد مذکور تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه اثربخشی لازم را نخواهد داشت.

شایان ذکر است که برنامه‌های توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹»)، چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری تأکید داشته‌اند. ماده (۱۸۶) برنامه پنجم توسعه

بیان می‌دارد: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، در بردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، اقدام نماید». هرچند طبق گفته مسئولان وزارت کشور، لایحه جامع تقسیمات کشوری تدوین شده است، اما ارائه این لایحه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی همچنان محقق نشده است. چنانچه لایحه جامع تقسیمات کشوری اهداف ماده (۱۸۶) برنامه پنجم توسعه را برآورده سازد، این لایحه می‌تواند گامی مهم در راستای تفویض اختیارات به سطوح زیرین باشد که نه تنها فرمانداری‌های ویژه، بلکه کل شهرستان‌های کشور از مزایای آن بهره‌مند خواهند شد.



مطالب مندرج در پیوست، متکی بر اظهارنظر فرمانداری‌های ویژه در مورد مهم‌ترین نیازهای آنها در حوزه تفویض اختیارات است و به معنای تأیید تفویض اختیارات مذکور به فرمانداری‌های ویژه توسط مرکز پژوهش‌های مجلس نیست. همان‌گونه که در گزارش نیز ذکر شده است تفویض اختیارات به سطوح زیرین تقسیمات کشوری و از جمله فرمانداری‌های ویژه نیازمند یک بررسی کارشناسی و دقیق توسط دستگاه‌های اجرایی و ارائه لایحه توسط دولت است.

مهم‌ترین نیازهای فرمانداری‌های ویژه در حوزه تفویض اختیارات

الف) امور مربوط به بودجه

۱. تعیین سهم فرمانداری‌های ویژه از بودجه استانی در لایحه بودجه (همانند استان‌ها) و سایر اعتباراتی که به استان‌ها تخصیص داده می‌شود مانند اعتبارات ملی ابلاغی که توسط وزارتخانه‌ها صورت می‌گیرد، اعتبارات طرح‌های استانی ویژه (ملی استانی شده) و ردیف‌های متفرقه استانی شده در قانون برنامه و نیز قانون بودجه.
۲. تعمیم همه وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به کمیته برنامه‌ریزی و توسعه شهرستان در شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه (از جمله اختیار تخصیص بودجه و تصویب طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای).
۳. لحاظ تناسب میان درآمدهای فرمانداری‌های ویژه و اعتبارات تخصیص یافته به آنها.
۴. برقراری بودجه‌های امنیتی برای فرمانداری‌های ویژه در نواحی حساس (مرزی).
۵. استقرار دفتر یا واحد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در شهرستان (همانند دفتر نوسازی مدارس، نظام مهندسی و ...).

ب) فرمانداری ویژه

۱. تشکیل جلسات مربوط به کمیته کار و کمیسیون ماده (۵) کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی در شهرستان و واگذاری اختیارات آن به فرمانداری.
۲. تشکیل «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید» در سطح شهرستان و واگذاری اختیارات آن به فرمانداری.
۳. تصمیم‌گیری در امور مربوط به مدیریت بحران و اعتبارات مربوطه توسط فرمانداری‌ها.
۴. نظارت بر گردآوری و تجزیه و تحلیل رویدادهای خبری و گزارشات سیاسی و اجتماعی شهرستان و انعکاس آن به وزارت کشور.
۵. نظارت بر امور مربوط به ایجاد، انتزاع، الحاق، ادغام، تغییر مرکزیت و یا تبدیل نقاط مختلف استان به

روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان در چارچوب ضوابط و تعاریف تقسیمات کشوری و مدیریت تابعیت تقسیماتی نقاط جغرافیایی، اصلاح حریم و محدوده شهرها و بررسی ابهامات و اختلافات مرزی شهرستانی و درون‌استانی.

۷. مدیریت نحوه نامگذاری و تغییر نام عناصر و واحدهای تقسیمات کشوری در چارچوب دستورالعمل ارسال وزارت کشور و طرح موضوع در کمیسیون نامگذاری شهرستان و بهنگام‌سازی اطلاعات مکانی، نقشه‌های تقسیمات کشوری و لایه‌های اطلاعاتی مرتبط با آن در مقیاس‌های مورد نیاز.

۸. مدیریت نحوه تکمیل پرونده تشکلهای صنفی و سیاسی و پیگیری صدور مجوز مربوط به آنها و بررسی درخواست‌های اقشار و گروه‌ها در رابطه با برپایی اجتماعات و راهپیمایی‌ها مطابق دستورالعمل‌های قانونی.

۹. افزایش اختیارات کمیسیون نظارت شهرستان جهت کنترل اتحادیه‌ها و صنوف شهر.

۱۰. هماهنگی با استان‌های همجوار و برنامه‌ریزی در جهت مقابله با قاچاق کالا، اسلحه و مهمات و دیگر مسائل امنیتی انتظامی.

۱۱. ساماندهی مرزها و فراهم آوردن موجبات اجرای وظایف وزارت کشور در زمینه سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت بر مرزهای شهرستان با کشور مقابل (در مورد فرمانداری‌های ویژه مرزی).

۱۲. نظارت بر اجرای مصوبات شورای مرزهای کشور مربوط به شهرستان و تشکیل کمیته امنیت و عمران مرزها و ایجاد هماهنگی بین واحدهای شهرستانی دستگاه‌های مستقر در مرزها براساس قوانین مصوب.

۱۳. تفویض کلیه امور مربوط به اتباع بیگانه در شهرستان (انجام امور مربوط به پذیرش، اسکان، تقاضای تابعیت، ترک تابعیت، بقای تابعیت و شناسایی و استملاک اتباع خارجی و تکمیل و ارسال مدارک مربوط به وزارت کشور و سایر مراجع ذیصلاح).

۱۴. بررسی و شناخت نارسایی‌ها و مشکلات دستگاه‌های اجرایی شهرستان در توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و انعکاس آنها به مراجع ذیربط.

۱۵. تفویض اختیارات وظایف دبیرخانه‌های شورای کاربران (سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی استانی) GIS.

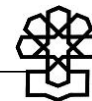
۱۶. تعیین صلاحیت و رتبه‌بندی و ارزشیابی پیمانکاران، مشاوران و کارشناسان استان و ارتقا و تقویت ظرفیت کمی و کیفی آنها.

۱۷. ارتقای سطح اختیارات شوراهای حفاظت منابع آب شهرستان به سطح اختیارات شوراهای استانی.

۱۸. ارتقای سطح اختیارات شورای هماهنگی ترافیک به سطح اختیارات شوراهای استانی.

۱۹. برگزاری کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موضوع مواد (۸) و (۹) تصویب‌نامه شماره ۵۱۵۵۱/ت/۵۰۹۶۱ هـ هیئت وزیران، در شهرستان به ریاست فرماندار.

۲۰. به‌منظور ارائه خدمات مطلوب‌تر به مردم شهرستان‌های مجاور فرمانداری‌های ویژه، شایسته است که این شهرستان‌ها نیز در زیرمجموعه فرمانداری‌های ویژه قرار گیرند و ارائه خدمات به این شهرستان‌ها به



فرمانداری‌های ویژه محول شود.

۲۱. تشکیل کمیته‌های ذیل شورای راهبری توسعه مدیریت استان در شهرستان به ریاست معاون استاندار و فرماندار ویژه.

۲۲. با توجه به اینکه فرماندار ویژه هم‌ردیف معاون استاندار است، ضروری است اختیارات وی در تصمیم‌گیری‌ها، عزل و نصب‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و ... متناسب با جایگاه ایشان باشد.

پ) فرماندار ویژه

۱. ارتقای فرمانداران ویژه به سمت «مدیریت سیاسی»، موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری.

۲. حق شرکت فرمانداران ویژه در مقام معاونت استاندار در جلسات شورای معاونین استانداری و اعمال نظر در اتخاذ تصمیمات.

۳. عضویت با حق رأی فرماندار ویژه در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.

۴. تفویض اختیار استاندار برای تعیین نماینده استانداری یا وزارت کشور در کلیه کمیسیون‌ها و کارگروه‌های سطح شهرستان (نظیر کمیسیون ماده (۷۷) و تبصره «۲» ذیل بند «۳» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، ماده (۸) قانون نوسازی و عمران شهری).

۵. حق مکاتبه با ستاد وزارت کشور و سایر مقامات ملی هم‌تراز سلسله‌مراتب مشخص شده برای استانداران.

۶. تفویض اختیار در کمیته تخصیص اعتبارات استان و هماهنگی تخصیص اعتبارات استانی با فرماندار ویژه.

۷. تفویض اختیار در ارزیابی عملکرد ادارات کل.

۸. ایفای نقش در مدیریت صنایع و معادن دولتی.

۹. هماهنگی نهادهای قضایی با فرماندار به‌ویژه جهت احکامی که تصمیم‌گیری در مورد آن به نحوی با آرامش و امنیت عمومی شهرستان مرتبط است.

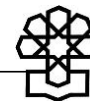
۱۰. افزایش اختیارات فرماندار ویژه در ارزیابی فرماندهان نظامی و انتظامی شهرستان به‌منظور افزایش پاسخگویی این نیرو در برابر فرمانداری‌های ویژه در راستای ارتقای امنیت نسبی منطقه و اثربخشی بیشتر مصوبات شورای تأمین.

۱۱. اطلاع از هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی شهرستان.

۱۲. لحاظ نظرات فرماندار در خصوص اخذ مالیات بر ارزش افزوده از واحدهای تولیدی شهرستان.

۱۳. هماهنگی بانک‌های عامل دولتی با فرماندار جهت توزیع اعتبارات و ارائه تسهیلات بانکی.

۱۴. اظهار نظر و بررسی پیرامون سازمان اداری پیشنهادی شهرداری‌های شهرستان و سازمان‌های وابسته، مطابق ماده (۵۴) قانون شهرداری و نیز براساس ضوابط و دستورالعمل‌های وزارت کشور جهت ارسال و تصویب نهایی به وزارت کشور.
۱۵. بررسی و اظهار نظر قانونی در خصوص اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌های شهرستان که حسب پیشنهاد شهرداری به تصویب شورای اسلامی رسیده باشد.
۱۶. بررسی و اظهار نظر قانونی راجع به اصلاحات پیشنهادی در خصوص اساسنامه‌های مصوب موجود، قبل از ارسال آنها جهت تأیید و اخذ موافقت وزارت کشور (موضوع مواد (۸۴) و (۱۱۱) قانون شهرداری و بند «۱۵» ماده (۷۱) قانون شوراهای).
۱۷. تفویض اختیار تبصره «۱۰» ذیل ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی تصدی سمت شهردار در شهرهای غیر مراکز استان‌ها و شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت در محدوده شهرستان (صدور حکم شهرداران غیر مرکز شهرستان).
۱۸. تفویض صدور حکم حقوق و مزایای شهرداران غیر از مرکز شهرستان با رعایت کامل مقررات و آیین‌نامه‌های مربوطه.
۱۹. تفویض اختیار در مورد تأیید معاملات عمده شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها که اساسنامه مصوب دارند از طریق ترک تشریفات مناقصه با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها با سقف معین.
۲۰. تفویض اختیار برای اظهار نظر در مورد صلاحیت فنی و مالی و اولویت‌های طرح‌های عمرانی شرکت‌ها و مؤسسات موضوع ماده (۲۲) قانون نوسازی و عمران شهری پس از تصویب شورای اسلامی شهر.
۲۱. تفویض اختیار در مورد پرداخت فوق‌العاده عمران شهرداران در حدود اعتبارات بودجه مصوب و با رعایت کامل مقررات مندرج در آیین‌نامه حقوق و مزایای شهرداران.
۲۲. تأیید طرح‌های تملک اراضی موضوع ماده (۲۱) قانون نوسازی و عمران شهری و نظارت بر حسن اجرای امور مربوط به رعایت قوانین نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰ و قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷.
۲۳. تفویض اختیار بررسی و نظارت بر تعرفه‌های عوارض تصویبی توسط شوراهای اسلامی شهر و بخش موضوع تبصره «۱» ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده و مطابقت آنها با آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض مصوب ۱۳۷۸ و سیاست‌های عمومی دولت.
۲۴. تفویض اختیار تأیید بودجه شهرداری‌های سطح شهرستان.
۲۵. تفویض اختیار عضویت در هیئت امنای دانشگاه‌ها و سایر مجموعه‌هایی که استاندار در آن عضویت دارند.
۲۶. تفویض اختیار تشکیل کارگروه‌های تخصصی ذیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان با ترکیب، وظایف و اختیارات کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه‌ریزی استان مندرج در آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی



و توسعه استان موضوع تصویبنامه شماره ۱۳۴۸۸۰۰ ت/۴۷۲۲۱ هـ مورخ ۱۳۹۰/۷/۶ هیئت محترم وزیران.

۲۷. تفویض اختیار استاندار در تشکیل کمیسیون ماده (۲) و ماده (۲۱) دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی شماره ۲۶۲۶/۲۵ مورخ ۱۳۸۷/۲/۳ در حوزه شهرستان.

۲۸. تفویض اختیار تشکیل کمیسیون تبصره «۲» ذیل بند «۳» ماده (۹۹) قانون شهرداری در شهرستان به ریاست فرماندار ویژه.

۲۹. تفویض اختیارات شورای فنی استان و کمیته‌های ذیل آن به فرمانداری ویژه.

۳۰. تفویض اختیار انجام معاملات و قراردادهای اعم از جزء، متوسطه و عمده.

۳۱. تفویض اختیار درج آگهی مناقصه در معاملات عالی در روزنامه‌های سراسری.

۳۲. تفویض اختیار ترک تشریفات مناقصه در فرمانداری.

۳۳. تفویض اختیار درخواست وجه جهت اعتبارات تخصیصی از سوی استانداری.

۳۴. تفویض اختیار صدور حکم احکام کارگزینی جهت پرسنل امر.

۳۵. تفویض اختیار در زمینه کارگروه تخصصی گندم، آرد و نان جهت کاهش بوروکراسی اداری و امکان اعمال تغییرات در سامانه با توجه به شرایط شهرستان.

۳۶. تفویض اختیار در زمینه کارگروه دفاتر پیشخوان و فناوری اطلاعات به فرمانداری ویژه.

۳۷. تفویض اختیارات شورای واگذاری معادن.

ج) حوزه راه و شهرسازی و راهداری

۱. تشکیل جلسات مربوط به کمیته کار و کمیسیون ماده (۵) کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی با تفویض اختیارات لازم در شهرستان و ارجاع جلسات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان.

۲. تشکیل جلسات مربوط به کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی اراضی خارج از حریم (کمیسیون ماده (۱۳)) در شهرستان.

۳. تفویض اعتبارات در اختیار مربوط به اعتبارات ایمنی راه‌ها به شهرستان‌ها.

۴. تشکیل پرونده مجوز مراکز رفاهی خدماتی بین راهی و صدور مجوز مربوطه در سطح شهرستان.

۵. صدور مجوز مربوط به نصب تابلوهای اطلاعاتی و تبلیغاتی در سطح شهرستان.

د) حوزه کشاورزی و منابع طبیعی

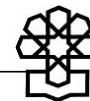
۱. تشکیل کمیسیون‌های تبصره «۱» و تبصره «۴» مربوط به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات

در شهرستان.

۲. صدور مجوزهای دیوارکشی و ارائه خدمات به باغات و صدور موافقتنامه اولیه مرتبط با فعالیت‌های کشاورزی در شهرستان.
۳. تصمیم‌گیری در امور مربوط به حدنگاری و آمایش سرزمین، خصوصاً در تخصیص اراضی جهت ایجاد معادن صرفاً از طریق شهرستان‌ها.
۴. تشکیل کمیسیون ماده (۸) بهره‌وری در سطح شهرستان به منظور تسری در روند امور.
۵. تفویض اختیار در مورد تغییر کاربری چاه‌های کشاورزی به صنعتی.
۶. تفویض اختیار واگذاری اراضی دولتی برای شهرک‌های صنعتی تا ۱۰۰ هکتار.
۷. تفویض اختیار واگذاری زمین تا ۱۰۰ هکتار در کمیسیون ماده (۲) واگذاری برای طرح‌های کشاورزی.
۸. تفویض اختیار واگذاری اراضی بیش از ۱۰۰ هکتار از منابع ملی برای احداث شهرک‌های صنعتی با رعایت اسناد بالادستی.
۹. تفویض اختیار در مورد صدور مجوز پرورش آبزیان و به‌ویژه ماهیان زینتی با توجه به استعدادهای منطقه.
۱۰. تفویض اختیار در مورد صدور مجتمع‌های تولیدی (دام‌های بزرگ و صنعتی، طیور و ...).
۱۱. تفویض اختیار اعمال تخفیف قیمت‌های اراضی ملی و دولتی برای طرح‌های تولیدی توسط کمیسیون‌های واگذاری با رعایت دستورالعمل شماره ۲۰/۲۶۲۶ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲ وزارت جهاد کشاورزی.
۱۲. تفویض اختیار در مورد اعتبارات، اختیارات و وظایف طرح تجهیز، تکمیل و راه‌اندازی شرکت‌های تعاونی تولید روستایی.

هـ) حوزه ورزش و جوانان

۱. برگزاری کمیته مناقصات و مزایده‌های اماکن و پروژه‌های ورزشی طبق قوانین و مقررات مربوطه در شهرستان.
۲. برگزاری شورای عالی ورزش با مشارکت سایر ارگان‌ها و نهادها به ریاست فرمانداری و دبیری اداره ورزش و جوانان در شهرستان.
۳. تفویض اختیار در زمینه تعیین تعرفه برق سوله‌های ورزشی (ساخت شهرداری و ...) و ... به اداره تربیت‌بدنی شهرستان.
۴. تفویض اختیار در زمینه صدور مجوز برای ساخت باشگاه‌های ورزشی.



و) حوزه بهداشت و درمان

۱. تشکیل کمیسیون ماده (۱۱) تعزیرات حکومتی دانشگاه علوم پزشکی در شهرستان.
۲. تشکیل کمیسیون ماده (۲۰) مقررات علوم پزشکی دارویی خوراکی و آشامیدنی در شهرستان.
۳. تشکیل کمیسیون ماده (۲۰) آیین نامه معاملاتی دانشگاه علوم پزشکی در شهرستان.

ز) حوزه کار و تعاون

۱. تشکیل اتاق تعاون در شهرستان (با توجه به روند واگذاری امور تصدیگری دولتی به بخش خصوصی و لزوم ارجاع خدماتی مانند رسیدگی به شکایات، برگزاری جلسات کمیسیون ماده (۵)، رسیدگی به صلاحیت کاندیداهای هیئت مدیره و بازرسان تعاونی‌ها، نظارت بر تشکیل و تغییرات تعاونی‌ها و برگزاری مجامع عمومی، تهیه طرح‌های توجیهی، مشاوره اقتصادی و ...).
۲. برگزاری روند بررسی و معرفی به بانک تسهیلات پشتیبان مشاغل خانگی توسط دبیرخانه کارگروه اشتغال شهرستان.
۳. برگزاری روند بررسی و صدور پروانه‌های مشاغل خانگی با لحاظ نظارت بر روند ثبت نام متقاضیان و نیز تأییدیه‌های مورد نیاز توسط دستگاه متولی به صورت متمرکز توسط دبیرخانه کارگروه اشتغال شهرستان.
۴. تفویض اختیار در خصوص تصویب و پرداخت تسهیلات تصویبی در کارگروه اشتغال شهرستان‌های مذکور بدون ارجاع به استان.
۵. تفویض اختیار در مورد اعمال پاداش افزایش تولید.
۶. تفویض اختیار به فنی و حرفه‌ای شهرستان در زمینه تعیین نوع آموزش‌ها و رشته‌ها و استخدام نیرو.

ح) حوزه امور برق

۱. افزایش سقف اختیارات مربوط به کمیسیون عالی مشترکان که در حال حاضر تا سقف ۲۵۰ کیلووات در شهرستان انجام می‌شود، به ۵۰۰ کیلووات.
۲. انجام تأییدیه‌های مربوط به روشنایی معابر و بلوارها در سطح شهرستان به منظور تسریع در اجرای طرح‌ها.
۳. تفویض اختیار در مورد صدور مجوز احداث نیروگاه‌های خورشیدی و بادی.

ط) امور مربوط به شهرداری‌ها

۱. برگزاری جلسات مربوط به کمیته فنی و کمیسیون ماده (۵) کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی در سطح شهرها.

۲. تصمیم‌گیری در امور مربوط به مدیریت بحران و اعتبارات مربوطه با محوریت فرمانداری‌ها.
۳. انجام پاسخ استعلامات طرح‌های مربوط به میراث فرهنگی در سطح شهرستان.
۴. تعیین جایگاه مناسب برای شهرداری در تهیه و تصویب طرح تفصیلی شهر مرکز شهرستان.

ی) حوزه بنیاد مسکن

۱. برگزاری جلسات مربوط به کمیته فنی طرح‌های هادی در سطح شهرستان.

ک) حوزه آب و فاضلاب

۱. برگزاری جلسات کمیسیون بهره‌برداری منابع آب در سطح شهرستان.
۲. اصلاح قبول متقاضیان در سطح شهرستان به منظور تسهیل در امور مراجعین.

ل) حوزه صنعت، معدن و تجارت

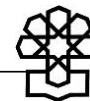
۱. تفویض اختیار اعزام و پذیرش هیئت‌های تجاری، بازاریابی و برگزاری نمایشگاه‌های خارج از کشور به انضمام سهم یارانه تخصیص یافته توسط کارگروه توسعه استان.
۲. تفویض اختیار صدور مجوز معافیت‌های گمرکی به واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات نو و مستعمل خارجی.
۳. تفویض اختیار در مورد تملک اراضی جهت ایجاد شهرک‌های صنعتی جدید و توسعه شهرک‌های صنعتی موجود.
۴. تفویض اختیار در مورد تعیین قیمت‌گذاری اراضی محدوده شهرک‌ها و نواحی صنعتی.
۵. تفویض اختیار در مورد صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت.

م) حوزه محیط زیست

۱. تفویض اختیار در مورد واگذاری معادن در مناطق شکار ممنوع.
۲. تشکیل کمیسیون ماده (۱۱) قانون هوای پاک، موضوع تصمیم‌گیری در احداث، توسعه، تغییر تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی که مستلزم رعایت ضوابط عدم آلاینده‌گی از سوی سازمان حفاظت محیط زیست هستند در فرمانداری ویژه.

ن) حوزه گردشگری

۱. تفویض اختیار در مورد صدور موافقت اصولی تأسیسات گردشگری.

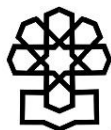


مهم‌ترین نیازهای فرمانداری‌های ویژه در خصوص چارت سازمانی و ساختار اداری

۱. ایجاد پست سازمانی مسئول حوزه معاونت استاندار و فرماندار ویژه، با توجه به گستردگی وظایف فرمانداری ویژه.
۲. ایجاد پست سازمانی رئیس اداره اجتماعی و فرهنگی زیرمجموعه معاونت سیاسی و امنیتی و اجتماعی با توجه به لزوم سازماندهی فعالیت‌های کارشناسان حوزه اجتماعی و فرهنگی.
۳. ایجاد پست کارشناس تقسیمات کشوری در زیرمجموعه معاونت سیاسی و اجتماعی، با توجه به وسعت شهرستان‌های دارای فرمانداری ویژه و دارا بودن روستاها و شهرهای فعال و میزان جمعیت مترکم در شهرستان.
۴. ایجاد پست کارشناس پدافند غیرعامل در زیرمجموعه اداره سیاسی و امنیتی.
۵. ایجاد پست سازمانی کارشناس مدیریت بحران در حوزه اداره فنی و امور عمرانی با توجه به گستردگی وظایف مدیریت بحران در فرمانداری.
۶. ایجاد پست کارشناس امور عمرانی و نظارت بر پروژه‌ها در حوزه بخشداری‌ها با توجه به لزوم نظارت بر پروژه‌های عمرانی در سطح بخش.
۷. ایجاد پست کارشناس کشاورزی با توجه به وسعت شهرستان‌ها و تنوع فعالیت‌ها در حوزه کشاورزی.
۸. ایجاد پست سازمانی با عنوان کارشناس سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) با توجه به رشد و توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد و نقش و جایگاه آنها در توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۹. ایجاد اداره حراست به جای کارشناس حراست، با در نظر گرفتن برخی از مؤلفه‌ها، از جمله جمعیت، ترکیب قومی، تعداد روستاها و همچنین جمعیت بالای دهیاران و شوراهای اسلامی و سایر ملاحظات حفاظتی و حراستی.
۱۰. ایجاد پست کارشناس امور اتباع و مهاجران خارجی، با عنایت به وجود اتباع خارجی در برخی از مناطق مشمول فرمانداری ویژه.
۱۱. ایجاد پست کارشناس اقوام و مذاهب، در فرمانداری‌های دارای تنوع قومی-مذهبی.
۱۲. افزایش پست سازمانی IT برای فرمانداری‌های ویژه حداقل به تعداد دو نفر، با توجه به افزایش سرعت رشد تکنولوژی به ویژه شکل‌گیری انجام مرادوات اداری بر بستر اینترنت (اتوماسیون اداری).
۱۳. ایجاد پست کارشناس حقوقی و نیز تفویض اختیارات مرجع رسیدگی به اختلافات دستگاه اجرایی، با عنایت به گستردگی شهرستان و وجود ادارات و دستگاه‌های اجرایی و همچنین تعدد موضوعات.

منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸).
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸).
۳. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴).
۴. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).
۵. تصویبنامه شماره ۷۲۷۵۹/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۹ هیئت وزیران.
۶. تصویبنامه شماره ۸۴۵۴۴/ت/۳۷۹۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۸ هیئت وزیران.
۷. تصویبنامه شماره ۳۰۲۵۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۴ شورای عالی اداری.
۸. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۹. سیاست‌های کلی نظام اداری.
۱۰. اظهارنظر کارشناسی معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت کشور درباره تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، ۱۳۹۷/۰۷/۱۸.
۱۱. اظهارنظر کارشناسی سازمان اداری و استخدامی کشور درباره تفویض اختیارات به فرمانداری‌های ویژه، ۱۳۹۷/۶/۲۶.
۱۲. اظهارنظر کارشناسی سازمان اداری و استخدامی کشور درباره ایجاد استان کاشان و همچنین تفکیک سایر استان‌های بزرگ مقیاس به چند استان، ۱۳۹۷/۰۵/۰۱.
۱۳. احمدی پور، زهرا، محمدرحیم، رهنما و رومینا، ابراهیم. نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران. فصلنامه مدرس علوم انسانی برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، ۱۳۹۰.
۱۴. جلالی، محمد. اصول تحدیدکننده تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مقایسه‌ای با جمهوری فرانسه، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۰، ۱۳۹۱.
۱۵. غلامی، بهادر، سیدعباس، احمدی و حسین، خالدی. سازماندهی سیاسی فضا و چالش‌های ناحیه‌ای در ایران (مطالعه موردی: استان‌های ایلام و آذربایجان غربی)، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره نوزدهم، ش ۲، ۱۳۹۴.
16. Wollmann, H. (2007). Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration-in Comparative (European) Perspective". Social Science Japan». -The Information Center for Social Science Research on Japan Institute of Social Science University of Tokyo, (37).
17. Yokomichi, K. (2011). Movement in Decentralization in Japan after the First Decentralization Reform. Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۹۷۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات و موانع تفویض وظایف و اختیارات به فرمانداری‌های ویژه

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه‌سادات میراحمدی

ناظر علمی: محمدرضا شمس

اظهار نظر کننده: بهادر غلامی (دفتر مطالعات سیاسی)

همکاران: محمدرضا عبدلی (دفتر مطالعات زیربنایی)، حسن کاویانی (دفتر مطالعات

اجتماعی)، رضا مستمع، آسیه ارحامی، صادق ستاری فرد (دفتر فرهنگی)، سید محمدحسین

قربشی (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، حسن امجدیان (دفتر حقوقی)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. فرمانداری‌های ویژه

۲. وظایف

۳. اختیارات

۴. الزامات

۵. موانع



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱/۳۱