



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد وزرای منطقه‌ای»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۹۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات مدیریت

سایر دفاتر:

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۷۸۸۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۱۰



مقدمه

تنظیم روابط دولت مرکزی با مناطق مختلف و دولت‌های محلی یکی از موضوعات مهم و اساسی در نظام حکمرانی است. در طرح پیشنهادی با هدف تقویت توجه حکومت به مناطق مختلف کشور، ایجاد وزارتخانه‌های منطقه‌ای پیشنهاد شده است. براساس مفاد طرح دولت باید با محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد، تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد و ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها نسبت به تقسیم کشور به ۱۰ منطقه اقدام کند. در این طرح همچنین برای هر منطقه یک وزیر پیش‌بینی شده که با معرفی رئیس‌جمهور و رأی اعتماد مجلس تعیین می‌شود. به‌طور خلاصه در طرح حاضر ایجاد جایگاه وزیر منطقه‌ای با هدف توجه بیشتر مناطق مختلف کشور، تأثیرگذاری آنها در نظام تصمیم‌گیری کشور و بهبود شرایط اقتصادی مناطق مختلف ارائه شده است.

تاریخچه طرح و موضوع پیشنهادی

طرح «ایجاد وزای منطقه‌ای» با شماره ثبت ۴۰۷ در تاریخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۰ در دوره دهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. این طرح در «کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور» طی جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۳۱ با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، مشاوران و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد رسیدگی قرار گرفت و با اکثریت آرا رد شد. مغایرت با اصول هفتادوپنجم و یکصدوسی‌وچهارم قانون اساسی، مغایرت با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «الف» ماده (۲۸) «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» از جمله دلایلی است که در گزارش یک شوری کمیسیون مبنی بر رد کلیات طرح پیشنهادی آمده است. در حال حاضر نیز در مجلس یازدهم همان طرح با همان محتوای سابق با شماره ثبت ۴۹۸ در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ اعلام وصول شده است و در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی

مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی به‌صورت مختصر برای تشکیل وزارتخانه‌های منطقه‌ای، موضوعاتی از قبیل «حل مشکلات منطقه‌ای حادث شده میان چند استان»، «حضور در هیئت دولت و نمایندگی از مناطق مختلف کشور»، «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 «حداصل بین هیئت وزیران و استانداران» به‌عنوان راهکار مسائل و چالش‌های فوق‌الذکر معرفی شده است. علی‌رغم اینکه موضوع یک موضوع بنیادین است و باعث ایجاد تحولات اساسی در ساختار قانونی، سیاسی و اداری کشور می‌شود، ولی مقدمه توجیهی بسیار مختصر نگارش شده است و همه ابعاد موضوع و پیچیدگی‌های آن براساس کار کارشناسی به‌درستی و با جامعیت تشریح نشده است.

کلیات طرح و محورهای مهم

طرح حاضر در قالب دو ماده و سه تبصره نگارش شده است. در ماده (۱) دولت موظف شده است که ظرف سه ماه پس از تدوین این قانون براساس مؤلفه‌هایی همچون 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 ده منطقه اقدام نماید. در تبصره «۱» این ماده انتخاب وزیر توسط رئیس‌جمهور و کسب رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی بیان شده است. در تبصره «۲» وظایف وزیر منطقه‌ای بیان شده است که شامل مواردی همچون تنظیم روابط دولت مرکزی با مسئولان محلی، معرفی استانداران به هیئت وزیران، ایفای کمک‌رسانی و نجات عمومی در برابر حوادث و بلایا در حوزه نفوذ منطقه خود و حل‌وفصل مشکلات مشترک استان‌ها در پهنه منطقه‌ای است. در تبصره «۳» نیز براساس اصل یک صد و بیست و هفتم و یک صد و سی و هشتم قانون اساسی، وزرای منطقه‌ای مکلف به اخذ تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهند بود. در ماده (۲) نیز بیان شده است که وزیر منطقه‌ای و خانواده‌اش نمی‌توانند اهل همان منطقه‌ای باشند که در آن متصدی امر وزارت است و همچنین او و اعضای خانواده‌اش نمی‌توانند دارای فعالیت اقتصادی در همان منطقه باشند.

اظهار نظر کارشناسی

هماهنگی میان سطوح محلی با سطح ملی و دولت مرکزی یکی از موضوعات اساسی و مهم در نظام حکمرانی هر کشوری است. برقراری تعادل میان دولت مرکزی با دولت‌های محلی و طراحی ارتباط متناسب بین این دو بخش یکی از پیچیده‌ترین اقدامات در گونه‌های مختلف حکومتی از فدرالی، ریاستی و ... است. مسئله اساسی طرح حاضر، ایجاد تعادل و هماهنگی میان سطوح استانی و منطقه‌ای با سطوح ملی است به‌گونه‌ای که در دولت مرکزی، مناطق مختلف نمایندگان داشته باشند تا در تصمیم‌گیری‌های کلان مشارکت داشته باشند و بتوانند جایگاه منافع و اقتضات منطقه‌ای و استانی در تصمیم‌های کلان ملی را تقویت کنند. تغییرات ساختاری در نظام حکمرانی و اداری کشور یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین موضوعاتی است که قانونگذاران و سیاستگذاران با آن مواجه هستند. در حال حاضر برای حل چالش‌های متنوع نظام حکمرانی و اداری کشور، اولین راه‌حل و راهکار قانونگذاران و سیاستگذاران تغییر ساختاری اعم از ایجاد ساختار جدید، تفکیک، ادغام و انتقال واحدهای سازمانی است. همین امر باعث شکست و ناموفق بودن اکثریت تغییرات ساختاری در کشور شده است که تنها منجر به هزینه مالی و اداری می‌شود. «طرح ایجاد وزرای منطقه‌ای» نیز طرحی کلان است که تغییرات اساسی در ساختار حکمرانی و اداری کشور ایجاد می‌کند و یک بازیگر و ذی‌نفع جدید تحت عنوان «وزیر منطقه‌ای» در نظام تصمیم‌گیری و اداره کشور اضافه می‌کند. علی‌رغم اینکه موضوع وزیر منطقه‌ای، موضوعی بااهمیت و چالش برانگیزی است و ارتباط عمیقی با نظام سیاسی، نظام حقوقی و نظام اداری کشور دارد ولی در طرح حاضر ادله و استدلال‌های کافی و سند پشتیبان برای تبیین ضرورت آن ارائه نشده است. چنین موضوعی باید مستند به پژوهش‌های جامع بین‌رشته‌ای باشد که ابعاد مختلف موضوع به صورت جامع بررسی شود و به صورت یک طرح قانونی منسجم و جامع ارائه شود.

در مقدمه توجیهی طرح به کثرت وظایف وزرا به‌عنوان توجیهی برای ایجاد وزرای منطقه‌ای اشاره شده است. در این زمینه باید توجه داشت، که این معضل بیشتر ناشی از تمرکز حاکم بر نظام اداری و مالی کشور است. تجربیات گذشته و حال حاضر تفویض اختیار و تراکم‌زدایی اختیارات و انتقال وظایف دولت به سطوح استانی 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 وظایف کرده است، اما اختیارات اعطایی به استان‌ها کافی نبوده است و به همین دلیل استان‌های کشور کماکان در تنگناهای حاصل از بوروکراسی تمرکزگرا با مشکلات عدیده‌ای مواجه هستند. کم کردن از بار وظایف وزرا و کاهش مسائل استان‌ها بدون اضافه کردن یک سطح

دیگر به نظام تقسیمات سرزمینی - اداری کشور نیز امکانپذیر است. در این راستا اجرای قوانین موجود در زمینه تمرکززدایی و از جمله بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه می‌تواند راهگشا باشد (واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه در استان‌ها و شهرستان‌ها).

همچنین در این طرح به حلقه ارتباطی مفقوده ارتباطی بین سطح ملی و استانی به‌عنوان توجیهی برای ایجاد وزرای منطقه‌ای اشاره شده است. در این زمینه باید توجه داشت که در سیستم تقسیمات کشوری ایران، پس از دولت مرکزی، اولین سطح دولت محلی، استانداری‌ها هستند. ایجاد وزرای منطقه‌ای، به منزله، نیاز به اضافه کردن یک سطح به سلسله‌مراتب نظام تقسیمات سیاسی - اداری کشور است که چنانچه به صورت ساختاری و بوروکراتیک این تغییر صورت پذیرد عملاً یک سطح به سطوح تقسیمات کشوری اضافه خواهد کرد که کندی امور را به‌دنبال خواهد داشت.

طرح حاضر هم از منظر سیاسی و قانونی و هم از منظر اداری و ساختاری با ابهامات و چالش‌های زیادی مواجه است. طرح حاضر مغایرت‌هایی با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه کشور دارد که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- طبق ذیل اصل یکصدوسی و سوم قانون اساسی، حدود اختیارات و وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها به‌موجب قانون تعیین می‌گردد. لذا قانونگذار باید به تفصیل به بیان وظایف و صلاحیت‌های وزارتخانه‌ها بپردازد، حال آنکه در طرح پیشنهادی تشکیلات، نیروی انسانی و اختیارات و وظایف به نحو شفاف مشخص نشده است. این مسئله در اجرا مسائل فراوانی را به‌دنبال خواهد داشت.
- ایجاد ده منطقه جدید و تعیین ده وزیر منطقه‌ای باعث ایجاد بار مالی برای دولت می‌شود که مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.
- علی‌رغم اینکه در مقدمه توجیهی بیان شده است که طرح حاضر براساس سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، ولی در این سیاست‌ها هیچ توصیه‌ای مبنی بر تشکیل مناطق اقتصادی یا وزارتخانه‌های منطقه‌ای وجود ندارد. در عین حال در بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد آمده است که طرح حاضر با آن مغایر است چون با تعیین وزرای منطقه‌ای اولاً هزینه برای دولت ایجاد می‌شود ثانیاً ساختار موازی ایجاد می‌شود، زیرا در موضوعات واحد چندین مسئول به‌صورت موازی انجام وظیفه خواهند کرد.
- تعیین وزیر منطقه‌ای و افزایش تعداد بازیگران مؤثر در نظام ساختاری و تصمیم‌گیری کشور باعث کند شدن تصمیم‌گیری و پیچیده شدن ساختار تصمیم‌گیری می‌شود و این انتظار وجود دارد در صورت تصویب طرح پیشنهادی، ساختار بوروکراسی کشور بیش از پیش گسترده شود که این امر منجر به مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری است. همچنین تداخل صلاحیت‌های وزرای منطقه‌ای با صلاحیت‌های وزیران فعلی و به تبع آن ایجاد چالش بین وزرای مذکور و موازی‌کاری بین آن دو مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی است.
- طبق 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 است.
- علی‌رغم مغایرت‌های کلان طرح حاضر با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه توسعه برخی از اشکالات ناظر به مواد و تبصره‌ها وجود دارد که به شرح زیر است:
- استفاده از واژه «ایجاد» برای «وزرای منطقه‌ای» صحیح نیست و عنوان طرح باید اصلاح شود. «تعیین وزرای منطقه‌ای» یا «تشکیل وزارتخانه‌های منطقه‌ای» پیشنهادهایی برای اصلاح عنوان طرح است.

- عبارت «به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور» در ماده (۱) مبهم است و نیاز به اصلاح و شفاف شدن دارد.
- تبصره (۳) ماده (۱) مغایر اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی است زیرا صلاحیت‌های مندرج در اصول یاد شده جزء اختیارات دولت است و مجلس نمی‌تواند به جای دولت در این زمینه تصمیم‌گیری کند.
- 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؟ به‌علاوه هرچند 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. به‌طور خلاصه می‌توان بیان داشت که طرح حاضر نگاه تقلیل‌گرایانه‌ای به مسائل موجود میان استان‌های کشور، ریشه اصلی آن و راهکار حل آن دارد. بسیاری از موارد مانند اختلافات موجود در زمینه انتقال آب بین استان‌های کشور، در حال حاضر تبدیل به مسائل هویتی و سیاسی برای شهروندان استان‌ها شده است. جای سؤال است که وزیر منطقه‌ای با استفاده از چه ابزار و سازوکاری اختلافات و مسائلی فی مابین استان‌ها را حل خواهد کرد؟ و آیا صرف وجود وزیر منطقه‌ای با وظیفه حکمیت میان استان‌ها، سبب رفع مسائل موجود میان استان‌ها خواهد شد؟ چنانچه بین مناطق کشور یا وزرای مناطق اختلاف وجود داشته باشد، آیا باید یک نهاد دیگر برای حل آن ایجاد شود؟

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح فوق تغییرات اساسی و قابل‌ملاحظه‌ای در نظام حکمرانی و تصمیم‌گیری کشور پیشنهاد داده است. چنین طرح‌هایی باید پشتوانه کارشناسی قوی داشته و تمامی الزامات، بایسته‌ها و اقتضات قانونی و اجرایی آن مد نظر قرار بگیرد. از نظر قانونی 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 و همچنین بند «الف» ماده (۲۸) برنامه ششم توسعه مغایرت‌هایی دارد. از نظر ساختاری نیز 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. همچنین باید به این نکته توجه کرد که 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 و وظایفی را به‌عهده دارند. ایجاد ساختارهای جدید برای هماهنگی تصمیمات و حل اختلافات در راستای توسعه و پیشرفت احتمالاً نه‌تنها تأثیر خاصی در پی نخواهد داشت، بلکه می‌تواند موجب تداخل وظایف، ناهماهنگی در تصمیم‌گیری‌ها، افزایش تعارضات سیاسی، عدم پاسخگویی و نپذیرفتن مسئولیت شود.

با توجه به ملاحظات مذکور تصویب طرح حاضر پیشنهاد نمی‌شود. حل مسئله مورد نظر می‌تواند از طریق اصلاحات قانونی و همچنین بهبود ظرفیت اداری سیاسی از جمله افزایش اختیارات استانداران، فرمانداران ویژه، فرمانداران و ... و همچنین تقویت و ارتقای نقش نمایندگی و نظارتی نمایندگان شهرهای مختلف و مجامع نمایندگان استانی صورت پذیرد. همچنین اگر احیاناً اختلافی نیز بین استان‌ها در حوزه مسئولیت‌شان رخ داد طبق 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 تفهیم یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیئت وزیران که با پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست.