

میراث مسعود پز شکیان برای بدنه حکمرانی ایران

اجرای سیاست «تفویض اختیار به استانداران»

هفته دولت، فرصت مناسبی برای مرور طرح‌ها و دستوردهای دولت است. دولت چهاردهم نیز از همان روزهای نخست استقرار سیاست «تفویض اختیار به استانداران» را به عنوان یکی از محورهای اصلی اصلاح نظام حکمرانی اجرایی کرد. طرحی که دولت آن را راهکاری برای پایان دادن به تمرکز تصمیم‌گیری در تهران، افزایش سرعت حل مشکلات استان‌ها و ارتقای کارآمدی نظام اجرایی معرفی کرده و رئیس‌جمهور بارها از آن به عنوان ضرورتی برای اداره بهتر کشور یاد کرد. پزشکیان از همان ماه‌های نخست فعالیت خود، در سفرهای استانی و نشست‌های هیات دولت، بر این نکته تاکید داشت که بسیاری از مسائل استان‌ها نباید برای تصمیم‌گیری به تهران ارجاع شود و استانداران باید در چارچوب قانون از اختیارات بیشتری برخوردار باشند. از نگاه دولت، تمرکز بیش از حد اختیارات در پایتخت، نه تنها روند اجرای پروژه‌های عمرانی، اقتصادی و خدماتی را کند کرده، بلکه موجب شده مدیران محلی نیز برای کوچک‌ترین تصمیمات، ناچار به طی کردن فرآیندهای طولانی اداری باشند. این سیاست اما پس از جنگ

تفویض اختیار چگونه آغاز شد؟

بارها خطاب به مدیران محلی اعلام کرد که استانداران نباید صرفا نقش انتقال‌دهنده درخواست‌ها به تهران را ایفا کنند، بلکه باید اختیار کافی برای تصمیم‌گیری در مسائل استان داشته باشند. از نگاه دولت، استانداردی که برای هر تصمیم اجرایی نیازمند اخذ مجوز از مرکز باشد، نمی‌تواند پاسخگوی مطالبات مردم و نیازهای فوری استان باشد. بر همین اساس، دولت فرآیند بازنگری در اختیارات استانداران را آغاز کرد و وزارت کشور مامور شد با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی، فهرستی از اختیارات قابل واگذاری را تهیه کند. هدف این بود که بخشی از تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، عمرانی، سرمایه‌گذاری، مدیریت پروژه‌ها، هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و حتی برخی امور مرتبط با مدیریت بحران، در سطح استان و با مسوولیت مستقیم استانداران انجام شود. این رویکرد، علاوه بر افزایش سرعت تصمیم‌گیری، قرار بود مسوولیت‌پذیری مدیران استانی را نیز تقویت کند؛ چراکه با افزایش اختیارات، امکان پاسخ‌خواهی از مدیران محلی نیز بیشتر می‌شد. با این حال، نقطه عطف این سیاست پس از جنگ ۱۲ روزه رقم خورد؛ زمانی که دولت علاوه بر کارآمدی اداری، مسئله تداوم اداره کشور در شرایط بحران را نیز به عنوان یکی از دلایل اصلی تفویض اختیار مطرح کرد. مسعود پزشکیان در یکی از مهم‌ترین اظهارات خود اعلام کرد که اختیارات گسترده‌ای به استانداران واگذار شده است تا اگر در شرایط اضطراری ارتباط با مرکز با اختلال مواجه شد، اداره امور

بر خورد استانداران با اختیارات جدید

مراجه مستقیم به وزارتخانه‌های مستقر در تهران نیستند و این موضوع به کاهش بخشی از بروکراسی اداری کمک کرده است. یکی دیگر از حوزه‌هایی که آثار تفویض اختیار در آن قابل مشاهده بود، مدیریت بحران است. تجربه دو سال گذشته نشان داد هر زمان استانداران از اختیارات بیشتری برخوردار بوده‌اند، هماهنگی میان دستگاه‌های امدادی، خدماتی و اجرایی نیز با سرعت بیشتری انجام شده است. دولت نیز با همین نگاه، تلاش کرد استانداران را به محور اصلی مدیریت بحران در استان‌ها تبدیل کند تا تصمیم‌های فوری بدون انتظار برای دریافت دستور از مرکز اتخاذ شود. این رویکرد به ویژه در شرایط خاص و حوادث غیرمترقبه، اهمیت بیشتری پیدا کرد و توانست بخشی از فرآیندهای زمان‌بر اداری را حذف کند. در کنار این موارد، افزایش جایگاه استانداران در هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی نیز از دیگر نتایج این سیاست به شمار می‌رود. پیش از این، اختلاف‌نظر میان مدیران دستگاه‌های مختلف گاه موجب توقف یا تأخیر در اجرای پروژه‌ها می‌شد، اما با تقویت جایگاه استاندار به عنوان نماینده عالی دولت در استان، امکان حل بخشی از این اختلافات در سطح محلی فراهم شد. این موضوع به ویژه در استان‌هایی که پروژه‌های بزرگ عمرانی، صنعتی یا زیرساختی در دست اجرا داشتند، نقش مهمی در تسریع تصمیم‌گیری‌ها ایفا کرد. با این حال، کارنامه دو ساله این سیاست در همه استان‌ها یکسان نبوده است. میزان موفقیت استانداران در استفاده از اختیارات جدید، تا حد زیادی به ویژگی‌های مدیریتی، قدرت هماهنگی و ابتکار عمل آنان بستگی داشته است. برخی استانداران با استفاده از ظرفیت‌های جدید، جلسات منظم با بخش خصوصی برگزار کردند، روند اجرای پروژه‌های نیمه‌تمام را سرعت

چالش‌های تفویض اختیار

تمرکززدایی یک فرآیند تدریجی است و برای تکمیل آن، در برخی حوزه‌ها نیاز به اصلاح قوانین یا بازنگری در مقررات وجود دارد. ازسوی دیگر، وابستگی مالی استان‌ها به دولت مرکزی نیز یکی از موانع مهم اجرای کامل این سیاست به شمار می‌رود. هر چند استانداران در برخی حوزه‌ها اختیار بیشتری برای تصمیم‌گیری پیدا کرده‌اند، اما تا زمانی که بخش عمده منابع مالی، اعتبارات عمرانی و بودجه‌های اجرایی دراختیار دستگاه‌های مرکزی باشد، دامنه این اختیارات نیز محدود خواهد ماند. به بیان دیگر، تفویض اختیار بدون تقویت اختیارات مالی، نمی‌تواند همه اهداف موردنظر دولت را محقق کند. بسیاری از کارشناسان نیز معتقدند تمرکززدایی واقعی زمانی اتفاق می‌افتد که استان‌ها علاوه بر اختیار تصمیم‌گیری، از انعطاف بیشتری در مدیریت منابع مالی خود نیز برخوردار باشند. موضوع دیگر، تفاوت ظرفیت مدیریتی استان‌ها است. همه استانداری‌ها از نظر نیروی انسانی، تجربه مدیریتی و زیرساخت‌های اداری در شرایط یکسان قرار ندارند. برخی استان‌ها توانستند از اختیارات جدید برای تسریع پروژه‌ها و جذب سرمایه‌گذاری استفاده کنند، اما در برخی دیگر، کمبود نیروی متخصص، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌ها یا احتیاط مدیران در استفاده از اختیارات جدید، موجب شد آثار این سیاست کمتر نمایان شود. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که موفقیت تمرکززدایی تنها به واگذاری اختیار وابسته نیست، بلکه به توان مدیریتی و آمادگی ساختار اجرایی استان‌ها نیز ارتباط مستقیم دارد.

در کنار این چالش‌ها، برخی منتقدان نیز نگرانی‌هایی درباره احتمال ایجاد ناهماهنگی میان سیاست‌های ملی و تصمیمات

استان‌ها متوقف نشود. جمله‌ای که رئیس‌جمهور در آن مقطع بیان کرد - «استانداران، رئیس‌جمهور استان هستند»- بیش از هر سخن دیگری، فلسفه این سیاست را تبیین کرد.

از آن پس، تفویض اختیار دیگر صرفا یک برنامه برای اصلاح بروکراسی نبود، بلکه به بخشی از راهبرد دولت برای افزایش تاب‌آوری ساختار اجرایی کشور تبدیل شد. دولت معتقد بود همان‌گونه که تمرکز امکانات و تصمیمات در یک نقطه می‌تواند در شرایط عادی موجب کندی امور شود، در شرایط بحرانی نیز ممکن است روند اداره کشور را با مشکل مواجه کند.

بنابراین، توزیع اختیارات میان استان‌ها نه تنها به تسریع خدمات‌رسانی کمک می‌کند، بلکه ظرفیت اداره کشور در شرایط پیش‌بینی نشده را نیز افزایش می‌دهد. اکنون، دو سال پس از آغاز این سیاست، تفویض اختیار به استانداران را می‌توان یکی از جدی‌ترین تلاش‌های دولت چهاردهم برای اصلاح الگوی حکمرانی اجرایی دانست؛ تلاشی که از یک شعار انتخابانی آغاز شد، با مصوبات و ابلاغ اختیارات ادامه یافت و در ادامه، به یکی از ارکان سیاست دولت در مدیریت استان‌ها و افزایش نقش مدیران محلی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تبدیل شد. پرسش مهم اما این است که این اختیارات دقیقا شامل چه حوزه‌هایی می‌شد و دولت چه بخشی از مسوولیت‌های دستگاه‌های مرکزی را به استانداران واگذار کرد؛ موضوعی که در ادامه گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

بخشیدند و از اختیارات تفویض‌شده برای رفع موانع تولید بهره گرفتند.

در مقابل، در برخی استان‌ها، اختیارات جدید کمتر مورد استفاده قرار گرفت و ساختار سنتی تصمیم‌گیری همچنان بر روند اداره امور حاکم ماند. همچنین باید توجه داشت که بخشی از آثار این سیاست، لزوما در قالب آمارهای اقتصادی یا عمرانی قابل اندازه‌گیری نیست.

دستاورد مهم تفویض اختیار یکی از مهم‌ترین دستوردهای تفویض اختیار، تغییر نگاه به مدیریت استان‌ها بود. دولت تلاش کرد استانداران را از مدیرانی که صرفا مجری دستورات مرکز هستند، به مدیرانی تبدیل کند که مسوولیت مستقیم تصمیم‌گیری و پاسخگویی درقبال عملکرد استان را برعهده دارند. همین تغییر رویکرد، به‌تدریج فرهنگ مدیریتی جدیدی را در نظام اجرایی کشور شکل داده است؛ فرهنگی که بر مسوولیت‌پذیری بیشتر مدیران محلی و کاهش وابستگی به تصمیم‌های متمرکز تاکید دارد. با وجود این دستاوردها، دولت نیز اذعان دارد که پروژه تمرکززدایی هنوز به نقطه مطلوب نرسیده است. بخشی از اختیارات همچنان دراختیار دستگاه‌های مرکزی باقی مانده و برخی وزارتخانه‌ها نیز در واگذاری کامل مسوولیت‌ها با احتیاط عمل کرده‌اند. به همین دلیل، بسیاری از کارشناسان معتقدند دو سال نخست دولت پزشکیان را باید آغاز یک فرآیند اصلاحی دانست، نه پایان آن. فرآیندی که توانسته گام‌های اولیه را بردارد، اما برای دستیابی به یک نظام اداری چابک و غیرمتمرکز، همچنان نیازمند اصلاحات حقوقی، تغییر رویه‌های اداری و همراهی بیشتر دستگاه‌های اجرایی است؛ موضوعی که مهم‌ترین چالش پیش روی سیاست تفویض اختیار در سال‌های آینده خواهد بود.

استانی مطرح کردند. از نگاه آنان، اگر حدود اختیارات به طور دقیق مشخص نشود، ممکن است در برخی حوزه‌ها شاهد تفاوت رویه میان استان‌ها باشیم. دولت اما همواره این انتقاد را رد کرده و تاکید داشته است که تفویض اختیار به معنای واگذاری حاکمیت یا استقلال استان‌ها نیست، بلکه استانداران همچنان در چارچوب سیاست‌های کلان دولت و قوانین کشور عمل می‌کنند و اختیارات جدید صرفا برای افزایش سرعت و کارآمدی تصمیمات اجرایی در سطح استان‌ها تعریف شده است.

با وجود این موانع، دولت پزشکیان در دو سال گذشته نشان داده که از ادامه این مسیر عقب‌نشینی نکرده است. رئیس‌جمهور در مقاطع مختلف، بارها از دستگاه‌های اجرایی خواسته است اختیارات قابل واگذاری را شناسایی و از تمرکز غیرضروری در تهران پرهیز کنند. همین تاکید مستمر نشان می‌دهد که دولت، تفویض اختیار را نه یک اقدام مقطعی، بلکه بخشی از برنامه اصلاح نظام اداری کشور می‌داند. از این منظر، مهم‌ترین دستاورد دو سال گذشته شاید نه انتقال کامل اختیارات، بلکه شکستن این تصور دیرینه باشد که همه تصمیمات باید در تهران گرفته شود. هر چند مسیر تمرکززدایی هنوز به پایان نرسیده و موانع حقوقی، مالی و اداری همچنان پابرجاست، اما آغاز این فرآیند و تبدیل آن به یکی از محورهای اصلی سیاست اجرایی دولت، می‌تواند زمینه را برای اصلاحات عمیق‌تر در سال‌های آینده فراهم کند؛ اصلاحاتی که موفقیت آنها به میزان همراهی دستگاه‌های اجرایی، اصلاح قوانین و استمرار اراده دولت برای واگذاری واقعی اختیارات بستگی خواهد داشت.



اختیاراتی که از تهران به استان‌ها منتقل شد

اگرچه ایده تفویض اختیار به استانداران از همان آغاز دولت چهاردهم با استقبال مدیران استانی روبه‌رو شد، اما موفقیت این سیاست بیش از هر چیز به این پرسش وابسته بود که دولت چه اختیاراتی را حاضر است از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مرکزی به استان‌ها منتقل کند. در واقع، تفاوت میان یک شعار مدیریتی و یک اصلاح ساختاری، دولت با محوریت بود که عملا از تهران خارج و به استانداران واگذار می‌شد. بر همین اساس، دولت با محوریت وزارت کشور و همکاری دستگاه‌های اجرایی، فرآیند بازنگری در اختیارات استانداران را آغاز کرد. نتیجه این روند، ابلاغ مجموعه‌ای از اختیارات جدید در حوزه‌های مختلف بود؛ اختیاراتی که هدف اصلی آنها کوتاه کردن مسیر تصمیم‌گیری، کاهش بروکراسی و افزایش سرعت اجرای طرح‌های استانی عنوان شد. یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تفویض اختیار، بخش «اقتصادی و سرمایه‌گذاری» بود. دولت تلاش کرد بخشی از فرآیند صدور مجوزها، هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و رفع موانع سرمایه‌گذاری را به استانداران واگذار کند تا فعالان اقتصادی برای حل بسیاری از مشکلات خود، ناچار به مراجعه مکرر به وزارتخانه‌های مستقر در تهران نباشند. بر همین اساس، استانداران اختیار بیشتری برای هدایت نشست‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری، هماهنگی میان دستگاه‌های خدمات‌رسان و پیگیری اجرای مصوبات اقتصادی در سطح استان به‌دست آوردند. در حوزه «پروژه‌های عمرانی» نیز بخشی از اختیارات به استان‌ها منتقل شد. تا پیش از این، تغییرات در برخی پروژه‌ها، جابه‌جایی اعتبارات یا تصمیم‌گیری درباره اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، در بسیاری از موارد نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های مرکزی بود. دولت پزشکیان با هدف افزایش سرعت اجرای پروژه‌ها، تلاش کرد اختیار تصمیم‌گیری درباره بخشی از این مسائل را در چارچوب قوانین و اعتبارات مصوب، به استانداران واگذار کند تا پروژه‌های نیمه‌تمام و طرح‌های اولویت‌دار با وقفه کمتری دنبال شوند. «مدیریت بحران» نیز از دیگر حوزه‌هایی بود که جایگاه استانداران در آن تقویت شد. تجربه حوادث طبیعی و همچنین شرایط ویژه کشور در ماه‌های گذشته، ضرورت تصمیم‌گیری سریع در سطح استان را بیش از گذشته آشکار کرده بود.

از همین رو، دولت اختیارات بیشتری برای هماهنگی دستگاه‌های امدادی، خدماتی و اجرایی دراختیار استانداران قرار داد تا در زمان وقوع بحران، فرآیند تصمیم‌گیری به جای طی کردن سلسله‌مراتب طولانی اداری، در همان استان انجام شود. یکی دیگر از محورهای مهم، «هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی» بود.

استانداران پیش از این نیز ریاست شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و برخی شوراهای تخصصی را برعهده داشتند، اما در عمل، بسیاری از مدیران دستگاه‌های ملی خود را بیش از آنکه تابع سیاست‌های استانداری بدانند، تابع وزارتخانه متبوع خود تلقی می‌کردند. دولت با تاکید بر جایگاه استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی استان، تلاش کرد هماهنگی میان دستگاه‌ها را افزایش دهد و نقش استانداران را در پیگیری مصوبات و حل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی پررنگ‌تر کند. در کنار این موارد، دولت در حوزه «تأمین کالاهای اساسی، تنظیم بازار، پشتیبانی از تولید، جذب سرمایه‌گذار، تسهیل فعالیت واحدهای تولیدی و رفع موانع اداری» نیز اختیارات بیشتری برای استانداران درنظر گرفت.

هدف از این تصمیم آن بود که بسیاری از مسائل روزمره واحدهای اقتصادی و تولیدی، بدون ارجاع به تهران و در همان سطح استان قابل حل باشد. با این حال، دولت همواره تاکید کرده است که تفویض اختیار به معنای انتقال کامل مسوولیت وزارتخانه‌ها به استان‌ها نیست. بخش قابل توجهی از سیاست‌گذاری‌های کلان، تصمیمات ملی، بودجه‌های سراسری و امور حاکمیتی همچنان دراختیار دولت مرکزی باقی مانده و استانداران نیز موظفند در چارچوب قوانین، برنامه‌های ملی و سیاست‌های مصوب هیات‌وزیران عمل کنند. به بیان دیگر، آنچه واگذار شده، اختیارات اجرایی و مدیریتی برای تسریع در اداره امور استان‌هاست، نه استقلال در سیاست‌گذاری. همین موضوع سبب شد دولت بارها تاکید کند که هدف از این سیاست، ایجاد یک نظام اداری کارآمدتر است، نه تغییر ساختار سیاسی یا تقسیم اختیارات حاکمیتی. از نگاه دولت، استانداران همچنان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها هستند، اما با ابزارها و اختیارات بیشتری که به آنها امکان می‌دهد مسائل محلی را در همان سطح استان مدیریت کنند. اکنون و پس از گذشت دو سال از آغاز این سیاست، آنچه اهمیت دارد نه صرفا فهرست اختیارات واگذارشده، بلکه میزان بهره‌گیری استانداران از این ظرفیت‌های جدید است. آیا این اختیارات توانسته‌اند به تسریع پروژه‌ها، رونق سرمایه‌گذاری و حل مشکلات استان‌ها منجر شوند یا همچنان بخشی از تصمیم‌گیری‌ها در پیچ و خم بروکراسی اداری باقی مانده است؟ پاسخ به این پرسش را باید در عملکرد دو ساله استانداران و تجربه استان‌هایی جست‌وجو کرد که بیشترین استفاده را از اختیارات جدید داشته‌اند.

سخن پایانی

سیاست تفویض اختیار به استانداران را می‌توان یکی از مهم‌ترین و ماندگارترین ابتکارهای مدیریتی دولت مسعود پزشکیان در دو سال نخست فعالیت آن دانست. در شرایطی که نظام اداری ایران سال‌ها با تمرکز شدید تصمیم‌گیری در تهران، طولانی شدن فرآیندهای اجرایی و کاهش قدرت عمل مدیران محلی مواجه بود، دولت چهاردهم تلاش کرد بخشی از این چرخه را با اصلاح حد اختیارات به استانداران از مجریان صرف تصمیمات مرکز، به مدیرانی با اختیار و مسوولیت بیشتر تبدیل سازد. هر چند اجرای این سیاست همچنان با چالش‌هایی مانند مقاومت بخشی از بروکراسی، محدودیت‌های قانونی و وابستگی مالی استان‌ها روبه‌رو است، اما نفس آغاز این مسیر را باید گامی مهم در جهت اصلاح حکمرانی اجرایی کشور ارزیابی کرد. تجربه دو سال گذشته نیز نشان داده است که هر جا تصمیم‌گیری به مدیران محلی سپرده شده، سرعت رسیدگی به مسائل افزایش یافته و امکان هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی بیشتر شده است. تفویض اختیار به استانداران، صرفا یک تغییر اداری نبود؛ این سیاست نشان داد که دولت به ظرفیت استان‌ها برای حل مسائل خود اعتماد دارد و اداره کارآمد کشور را در گرو کاهش تمرکز و تقویت مدیریت محلی می‌بیند. اگر این رویکرد در سال‌های آینده با اصلاح قوانین، واگذاری اختیارات بیشتر و تأمین منابع لازم ادامه یابد، می‌تواند به یکی از اثرگذارترین اصلاحات ساختاری نظام اجرایی ایران در سال‌های اخیر تبدیل شود و الگویی ماندگار برای ارتقای کارآمدی دولت و افزایش پاسخگویی مدیران در سراسر کشور باشد.