

سیاست تفویض اختیار در دوران جنگ، آزمون موفق‌ی را پشت سر گذاشت

# استانداران، خط مقدم مدیریت بحران

## گزارش

### گروه سیاسی

اتفاقات خارج از اراده، فرصت لازم برای اجرای همه برنامه‌ها و سیاست‌های دولت مسعود پزشکیان را گرفته است. دولت چهاردهم از اولین روز آغاز به کار خود تا همین حال حاضر با حوادث مستمری روبه‌رواست که بدبینانه‌ترین پیش‌بینی‌ها هم احتمال بروز آنها را نمی‌داندند.

بنابراین خیلی طبیعی است که پزشکیان هم نتوانست همه آنچه را در سرداشت اجرایی کنند. با این حال وجه تمیزه این دولت آنچه آن را یک سرورگردن از دیگر دولت‌ها متمایز می‌کند، اراده قوی برای عمل در محدوده مقدرات بود. دولت در میان موجی از فشارهای تحمیلی خارج از مرزها، ناامید نشد و از انجام مسئولیت به پنهان‌های مختلف شانه خالی نکرد. اوج این توانایی اجرایی را می‌توان در دو جنگ ۱۲ روزه و ۴۰ روزه دید که بر خلاف انتظارات و محاسبات مخالفان خارج نشین و دشمنان متجاوز، شیرازه‌امور از هم نپاشید و اتفاقاً انسجام نهادی و هماهنگی میان

بخشی تقویت هم شد. تأمین کالاهای اساسی و حفظ امنیت داخلی در روزهای جنگ بدون مشکل خاصی استمرار یافت. در میانه همین شرایط بحرانی دولت چهاردهم چند سیاست بنیادین را اجرایی کرد که مزیت‌های آن اتفاقاً در همین روزهای سخت جنگ به خوبی دیده شد. تفویض اختیار به استانداران، حذف ارز دولتی و توزیع کالابرگ‌های حمایتی به همراه طرح اصلاح مصرف و قیمت بنزین در ادامه همین سیاست‌هاست که در روز مبادا کارگر افتاد. مشخصاً سیاست تفویض اختیار که از جمله دغدغه‌های شخصی رئیس‌جمهوری از ابتدا بود، بیش از دیگر

سیاست‌ها موفقیت‌آمیز بود. تا جایی که همان معدود مخالفان و منتقدان این سیاست، حالا پس از تجربه پس دادن در جنگ ۱۲ روزه و ۴۰ روزه به اهمیت و کارمندی آن اذعان دارند. در شرایط سخت

جنگ که امکان اجرای تشریفات تعریف شده قانونی دشوار می‌نمود و از طرفی تأمین کالاهای اساسی و رتق و فتق امور مردم، اقتضا داشت سرعت جاشنی کار شود، این سیاست تفویض اختیار به



مدآمد تا استانداران در عمل در خط مقدم تأمین کالا و نیازمندی‌های اساسی قرار گیرند. در حقیقت در هنگامه‌ای که نیروهای مسلح در خط مقدم دفاع از تمامیت ارضی ایفای نقش کردند و مردم

## کلید کوچک‌سازی دولت و سرعت در تصمیم‌گیری

ایران دارای ساختار سیاسی متمرکز است. در کشورهایی که اقتصادشان کوچک یا متوسط است، تمرکز ممکن است مشکل جدی ایجاد نکند، اما برای کشوری مانند ایران با تولید ناخالص داخلی حدود ۵۰۰ میلیارد دلار، تمرکز کامل دولتی نمی‌تواند کارآمد باشد. تجربه نشان داده است

که وقتی دولت همه چیز را اداره می‌کند، احتمال انحصار، فساد و رانت بیشتر می‌شود. در کشورهای توسعه‌یافته، دولت‌ها به شکل فدراتیو عمل می‌کنند. دولت مرکزی تنها مسئولیت‌های محدودی مانند دفاع، امنیت و دریافت مالیات را برعهده دارد و سایر فعالیت‌ها به دولت‌های محلی واگذار می‌شود. حتی آموزش و بهداشت هم در بسیاری از کشورها به دولت‌های محلی سپرده شده یا در قالب خدمات خصوصی ارائه می‌شود. این مدل باعث می‌شود کارها سریع‌تر انجام شوند و هزینه‌ها کاهش یابد. در حالی که تمرکز بیش از حد در ایران باعث ناکارآمدی، افزایش هزینه‌ها، کاهش کیفیت خدمات و گاهی بروز رانت و فساد شده است. بنابراین، تفویض اختیارات به استانداران از سوی دولت‌آقای پزشکیان به عنوان راهکاری جدی برای چابک‌سازی دولت و تسریع در تصمیم‌گیری مطرح شده است. در این دولت تفویض اختیارات به استانداران که در راستای اصلاح ساختارها اتفاق افتاد، بویژه در ایام جنگ، اهمیت ویژه‌ای پیدا کرد. چرا که استانداران با داشتن اختیارات لازم می‌توانند مجوزها و امور اجرایی را بدون ارجاع به مرکز حل و فصل کنند. همچنین دستگاه‌های محلی را موظف به پاسخگویی و سرعت عمل کنند و در نهایت عملکرد دستگاه‌ها را ارزیابی و رقابت میان آنها ایجاد کند تا مشخص شود کدام نهادها کارآمد



محمود میرزایی استاندار پیشین آذربایجان غربی

## بار مدیریت بحران از دوش مرکز برداشته شد



حسن رسولی استاندار پیشین خراسان بزرگ

تفویض اختیارات به مدیران محلی و استانداران، راهبردی درست و ضروری برای اداره کارآمد کشور است؛ راهبردی که با توجه به تجربه‌های چند دهه گذشته، بیش از هر زمان دیگری ضرورت آن احساس می‌شود. ساختار متمرکز اداری در ایران طی سال‌های طولانی، همواره یکی از موانع سرعت‌بخشی به تصمیم‌گیری و کاهش خطاهای مدیریتی بوده و اکنون تجربه چالش‌ها و شرایط جنگی نشان داده که حرکت به سمت تمرکززدایی می‌تواند نتایج مؤثرتری برای اداره کشور به همراه داشته باشد.

اصلاح شیوه اداره کشور در حوزه‌هایی همچون صنعت، آموزش، بهداشت، درمان، تجارت و سایر بخش‌ها، نیازمند بازنگری در اصول و قوانین مرتبط با ساختار حکمرانی است. با این حال، تا زمانی که بست‌های قانونی و اصلاحات بنیادین فراهم نشده، شورای عالی اداری می‌تواند در چهارچوب اختیاراتی که قانون اساسی در اختیارش قرار داده، با ایجاد تغییراتی در مأموریت‌ها، وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، گام‌های عملی در مسیر تقویت عدم تمرکز بردارد.

در جریان دو جنگ تحمیلی اخیر، اهمیت این موضوع بیش از گذشته آشکار شد. در شرایط نازاری، کشور نیازمند تصمیم‌گیری سریع و متناسب با مقتضیات محلی بود؛ تصمیم‌هایی که اگر صرفاً در ساختار متمرکز پایتخت باقی می‌ماند، می‌توانست روند تأمین نیازهای اساسی مردم را با اختلال جدی روبه‌رو کند. برای نمونه، زمانی که کشور به واردات گوشت نیاز داشت، استاندار سیستان و بلوچستان توانست از طریق مرز پاکستان این نیاز را تأمین کند. در موضوع برنج نیز استاندار آذربایجان غربی از ظرفیت منطقه ویژه ارس استفاده کرد و استان خوزستان نیز اقدامات مشابهی انجام داد. این تصمیم‌ها در عمل کارآمد بودند اما از منظر حقوقی و قانونی، به دلیل نبود بسترهای مشخص در قوانین موجود، همواره امکان ایجاد گرفتن از سوی نهادهای نظارتی و هیأت تطبیق قوانین مجلس وجود داشت.

بر همین اساس، تجربه ۴۷ ساله اداره کشور نشان می‌دهد که ایران ناگزیر است از ساختار متمرکز فعلی فاصله بگیرد، حتی می‌توان اصلاح قوانین با مقتضیات محلی بود؛ تصمیم‌هایی که اگر صرفاً در ساختار متمرکز پایتخت باقی می‌ماند، می‌توانست روند تأمین نیازهای اساسی مردم را با اختلال جدی روبه‌رو کند.

بر همین اساس، تجربه ۴۷ ساله اداره کشور نشان می‌دهد که ایران ناگزیر است از ساختار متمرکز فعلی فاصله بگیرد، حتی می‌توان اصلاح قوانین با مقتضیات محلی بود؛ تصمیم‌هایی که اگر صرفاً در ساختار متمرکز پایتخت باقی می‌ماند، می‌توانست روند تأمین نیازهای اساسی مردم را با اختلال جدی روبه‌رو کند.

## هادی حق شناسی استاندار گیلان در گفت‌وگو با «ایران» مطرح کرد

# تسهیل واردات، نتیجه واگذاری اختیار به استانداران

## گفت‌وگو



«دولت چهاردهم با رویکرد «اصلاح ساختار» از ابتدا بر تفویض اختیارات به استانداران تأکید داشته، اما به گفته رئیس‌جمهوری، شرایط کشور اجازه اجرای آن کار را نمی‌دهد. است. اکنون با فراهم شدن بسترها و اجرایی شدن این سیاست، تفویض اختیارات به استانداران دقیقاً چگونه و در چه حوزه‌هایی انجام شده است؟

تفویض اختیار، به خودی خود، نیاز به هماهنگی بین بخشی و اعتبار دارد. در این زمینه، حرکت رئیس‌جمهوری واقعاً بسیار عالی بود. تفویض اختیار تاکنون عمدتاً در حوزه‌هایی مثل ساعات کار کارکنان دولت، شبانه‌روزی کردن مرزها، مولدسازی اموال دولتی و همچنین اختیارات ویژه به استانداران در شرایط جنگی برای تأمین سریع‌تر کالای مورد نیاز مردم بوده است.

طبیعی است که عمده مشکلات قبلی در این باره، در حوزه‌های عمرانی، مالی و کارگروه‌هایی بود که در سطح استان یا سطح ملی تشکیل می‌شود و بیشتر ناظر بر تسهیلات بانکی یا تسهیلاتی که به بنگاه‌های اقتصادی تخصیص داده می‌شود، است. اگر اختیارات در این حوزه‌ها هم به استانداران تفویض شود و مصوبات استانی و کارگروه‌های استانی که با حضور نمایندگان متناظر ملی در استان تشکیل می‌شوند، نیاز به مصوبه دیگری نداشته باشد، بخش

## چه زمانی می‌شود گفت که این تفویض اختیارات به استانداران، آنها را به اهدافی که خواهند داشت، هستند، خواهد رساند؟

تفویض اختیارات به استانداران، آنکه در حد یک برنامه اعلامی نماند و منجر به یک تحول واقعی شود باید به لایه‌های اجرایی و اقتصادی کشور برسد. یعنی تفویض اختیار زمانی کارآمدتر می‌شود که از سطح استانداران فراتر برود و به مدیران کل اقتصادی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط در استان‌ها نیز تشریحی یابد. اگر استاندار اختیار داشته باشد، اما مدیران گمرک، سازمان صمت، بانک‌ها و دیگر نهادهای متناظر اقتصادی همچنان در انتظار تصمیم از تهران بمانند، کارآمدی واگذاری اختیار به استانداران هم کم می‌شود.

این برخی چالش‌های باقی‌مانده از نظر شما کجاست؟ رئیس‌جمهوری با استفاده از اختیارات

## سیاسی

هم در خیابان‌ها به خط مقدم پشتیبانی از نیروهای مسلح تبدیل شدند، دولت هم با اتکا به همین سیاست تفویض اختیار خط مقدم حمایت و پشتیبانی از وضع دیگر یعنی میدان و خیابان شد. مواجه نشدن با کمبود کالاهای اساسی و بنزین در شرایط جنگی حاصل تدارکات و هماهنگی‌های بخش‌های مختلف دولت بود. در همین ارتباط برخی از فعالان سیاسی که سابقه استانداری در ادوار مختلف را داشته‌اند در گفت‌وگو با «ایران» بر موفقیت‌آمیز بودن این سیاست دولت صحه گذاشته‌اند. این سیاست به میزانی موفقیت‌آمیز بوده‌است که رئیس‌جمهوری در بیشتر برنامه‌ها و سخنرانی‌های خود اهمیت تفویض اختیار به استانداران را یادآوری می‌کند. او البته چند روز پیش در جلسه مشترک وزارت صمت با اصناف و بازاریان، یک گام دیگر به پیش برداشت و از آماده‌سازی زیرساخت‌های مرزی و اقدامات دولت برای حذف موانع صادراتی خبر داد و تأکید کرد: «تیم‌های اجرایی دولت آمادگی دارند با واگذاری بخشی از مسئولیت‌ها به تشکل‌ها و فعالان اقتصادی، روند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های اقتصادی را تسهیل کنند.»

## تجربه موفق تفویض اختیار در دولت



هوشنگ بازوند استاندار پیشین کرمانشاه

یکی از اقدامات مثبت و قابل توجه دولت در مقاطع بحران، از جمله جنگ ۱۲ روزه و جنگ ۴۳ روزه اخیر، مربوط به تفویض اختیار به استان‌ها بود. در واقع این سیاست بویژه در ایام جنگ و بحران باعث شد کالاهای در تمام فروشگاه‌های استان‌های سراسر کشور به اندازه کافی موجود باشد و کمبودی در حوزه‌های اساسی مانند سوخت، مواد غذایی و دارو مشاهده نشود. این دستاورد نشان دهنده توانمندی دولت

در مدیریت بحران و حفظ ثبات بازار در شرایط حساس است. می‌توان گفت که یکی از دلایل موفقیت این اقدام، اختیارات داده شده به استان‌ها بود. با این مدل مدیریتی، استان‌ها توانستند متناسب با شرایط محلی خود تصمیم‌گیری کنند. مشکلات بومی را به صورت سریع و موثر حل کنند. این رویکرد نوآورانه، تجربه‌ای تازه و متفاوت در مدیریت بحران‌ها به شمار می‌رود و نشان می‌دهد که تمرکززدایی و تفویض اختیار می‌تواند پاسخگویی و اعطاف‌پذیری سیستم دولتی را به شکل قابل توجهی افزایش دهد. علاوه بر این، تفویض اختیار تأثیر مستقیمی بر کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت مرکزی دارد. چرا که با انتقال بخشی از وظایف و اختیارات از وزارتخانه‌ها به استان‌ها، بدنه اجرائی دولت سبک‌تر و کارآمدتر می‌شود. این اقدام با کاهش حجم اداری، موجب افزایش سرعت تصمیم‌گیری و ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده به مردم می‌شود. در واقع، تجربه نشان می‌دهد که سیاست‌ها تفویض اختیار نه تنها در مدیریت بحران مؤثرند، بلکه به تحقق اهداف اصلاح ساختار دولت نیز کمک می‌کنند و ما این موضوع را در ایام جنگ تحمیلی اخیر شاهد بودیم. به ندرت می‌توانست استانی ما نه دچار کمبود کالا و یا سوخت مستقیم و نه در حوزه امنیتی مشکل رخ داد. به عقیده من تجربه تفویض اختیار به استان‌ها نمونه‌ای موفق از مدیریت بحران، تمرکززدایی و ارتقای کارآمدی دولت بود که می‌تواند ادامه پیدا کند. این سیاست نشان داد که با اعتماد به تصمیم‌گیری محلی و دادن اختیارات واقعی به استان‌ها، می‌توان در شرایط سخت، کمبودها را مدیریت کرد، بازار را پایدار نگاه داشت و همزمان گام‌های مؤثری در مسیر تسهیل و چابک‌سازی دولت برداشت.

## تفویض اختیار به استان‌ها؛ تصمیمی استراتژیک برای عبور از بحران

عمل می‌کرد. رویکرد دولت در تفویض اختیارات، تلاشی برای اصلاح همین الگوی فرسوده بود. رئیس‌جمهوری از ابتدای کار بر این نکته تأکید داشت که اداره کشور با وسعت، تنوع و پیچیدگی ایران صرفاً از پشت میزهای تهران ممکن نیست. استان‌ها باید بتوانند متناسب با مقتضیات خود تصمیم بگیرند و استانداران باید اختیار لازم برای روند عادی زندگی مردم دچار اختلال جدی نشد. از تأمین آب، برق و گاز گرفته تا دسترسی به نان، کالاهای اساسی و اقلام مورد نیاز روزمره، شبکه خدمات‌رسانی کشور توانست ثبات قابل قبولی را حفظ کند. حتی پس از آغاز آتش بس نیز روند بازسازی‌ها با سرعت قابل توجهی آغاز شد و دستگاه‌های اجرایی در استان‌ها بدون معطلی وارد عمل شدند.

این اتفاق را نمی‌توان صرفاً نتیجه عملکرد مقطعی چند مدیر اجرایی دانست. بخش مهمی از این انسجام مدیریتی، محصول یک تصمیم مهم و استراتژیک در دولت بود؛ تصمیمی که از همان آغاز فعالیت دولت با تأکید رئیس‌جمهوری پزشکیان بر افزایش اختیارات استانداران و کاهش تمرکز اداری در تهران دنبال شد. موضوعی که البته در همان زمان با انتقادهای سیاسی نیز مواجه شد و برخی آن را اقدامی پریسک یا معضلی برای انسجام مدیریتی توصیف می‌کردند. اما تجربه جنگ و شتابت قضاوت دقیق‌تری دربارۀ این سیاست به دست داد. نشان داد در شرایط بحرانی، می‌توانند به عمل رخ داد، نشان داد در شرایط بحرانی، می‌توانند به عملی برای کندی تصمیم‌گیری و فرسایش توان اجرایی تبدیل شوند. بحران منتظر طی شدن روندهای پیچیده اداری و صدور دستورهای سلسله‌مراتبی از مرکز نمی‌ماند. در چنین شرایطی مدیر محلی باید بتواند متناسب با شرایط استان خود تصمیم بگیرد، امکانات را بسیج کند و در کوتاه‌ترین زمان واکنش نشان دهد.

تمرکز تصمیم‌گیری در تهران است. در بسیاری از دوره‌ها، استانداران با وجود مسئولیت مستقیم در اداره استان‌ها، برای تصمیمات اجرایی و حتی موضوعات فوری ناچار بودند منتظر تأیید مرکز بمانند. این روند نه تنها زمان برود، باعث می‌شد ظرفیت‌های مدیریتی در استان‌ها نیز تضعیف شود. نتیجه چنین ساختاری، شکل‌گیری نوعی مدیریت منفعل در بخش‌هایی از بدنه اجرایی بود؛ مدیریتی که بیش از آنکه مبتنی بر ابتکار عمل باشد، وابسته به دستورهای متمرکز



علی احمدنیا رئیس‌امور اطلاع‌رسانی دولت

## تفویض اختیار تاکنون عمدتاً در حوزه‌هایی مثل ساعات کار کارکنان دولت، شبانه‌روزی کردن مرزها، مولدسازی اموال دولتی و همچنین اختیارات ویژه به استانداران در شرایط جنگی برای تأمین سریع‌تر کالای مورد نیاز مردم بوده است

در روزهای جنگ رمضان یکی از مهم‌ترین نکاتی که افکار عمومی با آن مواجه شد، حفظ آرامش نسبی در بسیاری از استان‌ها بود. برخلاف تصور رایجی که معمولاً از یک شرایط جنگی وجود دارد، در بخش قابل توجهی از استان‌ها روند عادی زندگی مردم دچار اختلال جدی نشد. از تأمین آب، برق و گاز گرفته تا دسترسی به نان، کالاهای اساسی و اقلام مورد نیاز روزمره، شبکه خدمات‌رسانی کشور توانست ثبات قابل قبولی را حفظ کند. حتی پس از آغاز آتش بس نیز روند بازسازی‌ها با سرعت قابل توجهی آغاز شد و دستگاه‌های اجرایی در استان‌ها بدون معطلی وارد عمل شدند.

این اتفاق را نمی‌توان صرفاً نتیجه عملکرد مقطعی چند مدیر اجرایی دانست. بخش مهمی از این انسجام مدیریتی، محصول یک تصمیم مهم و استراتژیک در دولت بود؛ تصمیمی که از همان آغاز فعالیت دولت با تأکید رئیس‌جمهوری پزشکیان بر افزایش اختیارات استانداران و کاهش تمرکز اداری در تهران دنبال شد. موضوعی که البته در همان زمان با انتقادهای سیاسی نیز مواجه شد و برخی آن را اقدامی پریسک یا معضلی برای انسجام مدیریتی توصیف می‌کردند. اما تجربه جنگ و شتابت قضاوت دقیق‌تری دربارۀ این سیاست به دست داد. نشان داد در شرایط بحرانی، می‌توانند به عملی برای کندی تصمیم‌گیری و فرسایش توان اجرایی تبدیل شوند. بحران منتظر طی شدن روندهای پیچیده اداری و صدور دستورهای سلسله‌مراتبی از مرکز نمی‌ماند. در چنین شرایطی مدیر محلی باید بتواند متناسب با شرایط استان خود تصمیم بگیرد، امکانات را بسیج کند و در کوتاه‌ترین زمان واکنش نشان دهد.

تمرکز تصمیم‌گیری در تهران است. در بسیاری از دوره‌ها، استانداران با وجود مسئولیت مستقیم در اداره استان‌ها، برای تصمیمات اجرایی و حتی موضوعات فوری ناچار بودند منتظر تأیید مرکز بمانند. این روند نه تنها زمان بر بود، باعث می‌شد ظرفیت‌های مدیریتی در استان‌ها نیز تضعیف شود. نتیجه چنین ساختاری، شکل‌گیری نوعی مدیریت منفعل در بخش‌هایی از بدنه اجرایی بود؛ مدیریتی که بیش از آنکه مبتنی بر ابتکار عمل باشد، وابسته به دستورهای متمرکز