

مجموعه گزارش‌های شناسایی مانع توسعه اقتصادی ایران

مانع شماره ۸: تهران محوری تصمیمات اقتصادی؛ یک نسخه برای واقعیت‌های متفاوت استان‌ها
بررسی آثار تمرکز تصمیم‌گیری اقتصادی بر محیط کسب‌وکار استان‌ها و ضرورت تفویض پایدار و قاعده‌مند
اختیارات اجرایی

۱- صورت مسئله: یک تصمیم واحد برای اقتصادهای متفاوت

بخش مهمی از مقررات، دستورالعمل‌ها و رویه‌های اقتصادی کشور در تهران و در دستگاه‌های مرکزی تدوین می‌شود، اما دامنه اجرای آنها همه استان‌ها را دربرمی‌گیرد. مسئله صرفاً محل جغرافیایی تصمیم‌گیری نیست؛ مسئله آن است که بسیاری از تصمیمات بر مبنای اطلاعات، اولویت‌ها و شرایطی شکل می‌گیرند که بیش از همه بازتاب‌دهنده واقعیت پایتخت و نگاه دستگاه مرکزی است.

درحالی‌که اقتصاد استان‌ها یکسان نیست. ترکیب صنایع، محدودیت آب و انرژی، وضعیت بازار کار، ظرفیت زیرساخت‌ها، دسترسی به مرز و بندر، شرایط زیست‌محیطی، هزینه حمل‌ونقل و الگوی سرمایه‌گذاری در هر استان متفاوت است. به همین دلیل، دستورالعملی که در تهران قابل اجرا یا کم‌هزینه به نظر می‌رسد، ممکن است برای یک واحد صنعتی در اصفهان، یک بنگاه معدنی در کرمان یا یک صادرکننده مستقر در استان مرزی، پرهزینه یا نامتناسب باشد.

برای مثال، نحوه مدیریت مصرف آب و انرژی در استانی که با فرونشست، محدودیت منابع آب و تمرکز صنایع بزرگ روبه‌روست، نمی‌تواند دقیقاً مشابه استانی باشد که چنین محدودیت‌هایی ندارد. تعیین زمان قطعی برق، اولویت تخصیص گاز، شرایط توسعه ظرفیت صنعتی و نحوه استقرار واحدهای جدید نیز باید با ساختار تولید و ظرفیت‌های هر منطقه تناسب داشته باشد.

یکسان‌بودن مقررات همیشه به معنای عدالت نیست. اگر دو استان با شرایط متفاوت ملزم به اجرای یک روش واحد شوند، هزینه اجرای مقرر برای آنها یکسان نخواهد بود. ممکن است بنگاهی در یک استان بدون مشکل از الزامات عبور کند، اما بنگاه مشابه در استانی دیگر به دلیل کمبود زیرساخت، فاصله از بازار یا محدودیت منابع، متحمل هزینه بیشتری شود.

مسئله اصلی، وجود سیاست‌ها و ضوابط ملی نیست. حفظ وحدت بازار، ثبات اقتصاد کلان و حقوق یکسان فعالان اقتصادی به قواعد ملی نیاز دارد. مشکل از زمانی آغاز می‌شود که سیاست ملی با روش اجرایی واحد

اشتباه گرفته شود و دستگاه‌های استانی حتی در موضوعاتی که ماهیت محلی دارند، نتوانند تصمیم متناسب اتخاذ کنند.

در چنین ساختاری، میان محل تصمیم‌گیری و محل مشاهده پیامدهای تصمیم فاصله می‌افتد. دستگاه مرکزی مقرر را صادر می‌کند، اما بنگاه، نیروی کار، مدیر استانی و اقتصاد منطقه‌ای آثار آن را تحمل می‌کنند.

۲- تهران محوری تصمیمات اقتصادی چگونه شکل می‌گیرد؟

تمرکز تصمیم‌گیری فقط نتیجه تمایل یک وزارتخانه به حفظ اختیار نیست؛ بلکه از ساختار اداری، شیوه پاسخ‌گویی و توزیع نامتوازن اطلاعات و اختیارات شکل می‌گیرد.

نخستین عامل، تمرکز اختیار قانونی و اجرایی در ستاد دستگاه‌هاست. بسیاری از ادارات استانی نماینده وزارتخانه محسوب می‌شوند، اما برای تصمیم‌های مهم باید از مرکز استعلام بگیرند. حتی زمانی که مدیر استانی مسئله را به درستی تشخیص می‌دهد، ممکن است اختیار تأیید، اصلاح یا استثناکردن پرونده را نداشته باشد. عامل دوم، غلبه نگاه بخشی بر نگاه منطقه‌ای است. هر وزارتخانه مقررات خود را بر اساس اهداف و محدودیت‌های همان دستگاه تنظیم می‌کند؛ درحالی‌که یک بنگاه در استان به‌طور هم‌زمان با اداره صمت، محیط‌زیست، امور مالیاتی، تأمین اجتماعی، شرکت برق، شرکت گاز و نهادهای محلی در ارتباط است. تصمیم هر دستگاه ممکن است به‌تنهایی قابل دفاع باشد، اما ترکیب تصمیمات آنها فعالیت بنگاه را متوقف کند.

عامل سوم، ضعف حضور اطلاعات محلی در فرایند سیاست‌گذاری است. دستگاه مرکزی معمولاً به آمارهای تجمیعی دسترسی دارد، اما ممکن است از محدودیت شبکه برق یک شهرک صنعتی، وضعیت آب یک دشت، کمبود نیروی متخصص یا وابستگی چند واحد تولیدی به یک زنجیره محلی اطلاع کافی نداشته باشد. در نتیجه، تصمیم بر اساس متوسط‌های ملی گرفته می‌شود، درحالی‌که هیچ استانی دقیقاً معادل متوسط کشور نیست.

عامل چهارم، نگرانی از تفاوت رویه میان استان‌هاست. دستگاه‌های مرکزی ممکن است برای جلوگیری از سلیقه‌ای شدن تصمیمات، همه اختیارات را نزد خود نگه دارند. این نگرانی قابل‌درک است، اما تمرکز کامل نیز لزوماً به وحدت رویه منجر نمی‌شود؛ زیرا پرونده‌ها در مرکز هم ممکن است با تأخیر، تفسیرهای متفاوت و دسترسی نابرابر به تصمیم‌گیرندگان روبه‌رو شوند.

عامل پنجم، موقت‌بودن تفویض اختیارات است. گاهی در سفرهای استانی، شرایط اضطراری یا با دستور یک وزیر، اختیاری به استان واگذار می‌شود؛ اما این اختیار به شخص، دوره مدیریتی یا موضوعی خاص وابسته است. با تغییر وزیر، استاندار یا مدیر دستگاه، اعتبار آن زیر سؤال می‌رود و فرایند دوباره به تهران بازمی‌گردد.

به این ترتیب، چرخه‌ای ایجاد می‌شود که در آن تمرکز اختیار، ظرفیت تصمیم‌گیری استان را تضعیف می‌کند و ضعیف‌ماندن ظرفیت استان نیز به دلیلی برای ادامه تمرکز تبدیل می‌شود.

۳- وقتی استان مسئول نتیجه است، اما اختیار تصمیم ندارد

پیامد ملموس تهران محوری آن است که مسئولان استانی در برابر وضعیت تولید، اشتغال و سرمایه‌گذاری پاسخ‌گو هستند، اما همیشه اختیار لازم برای حل مسائل را در اختیار ندارند. ممکن است طرح توسعه یک واحد تولیدی به دلیل اختلاف میان محیط‌زیست، شرکت شهرک‌های صنعتی، اداره صمت و شرکت برق متوقف شود. استاندار می‌تواند جلسه تشکیل دهد و از دستگاه‌ها توضیح بخواهد، اما اگر تصمیم نهایی در اختیار وزارتخانه یا ستاد مرکزی باشد، جلسات استانی لزوماً به تعیین تکلیف پرونده منجر نمی‌شوند.

در این وضعیت، فعال اقتصادی میان دو سطح تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. اداره استانی اعلام می‌کند که اختیار ندارد و دستگاه مرکزی نیز ممکن است به دلیل فاصله از مسئله، انباشت پرونده‌ها یا نبود اطلاعات محلی، پاسخ را به تأخیر بیندازد. بنگاه برای حل یک مسئله اجرایی ناچار می‌شود مکاتبه کند، نماینده به تهران بفرستد یا از مسیرهای غیررسمی موضوع را پیگیری کند.

تهران محوری همچنین می‌تواند به انتقال تدریجی بخش‌هایی از فعالیت بنگاه‌ها به پایتخت منجر شود. هنگامی که دریافت مجوز، حل اختلاف، پیگیری امور بانکی و مذاکره با دستگاه‌ها به حضور مستمر در تهران نیاز دارد، انتقال دفتر مرکزی، مدیریت بازرگانی، حساب‌های اصلی یا امور قراردادی شرکت به پایتخت توجیه اقتصادی پیدا می‌کند.

در چنین شرایطی ممکن است کارخانه و پیامدهای زیست‌محیطی آن در استان باقی بماند، اما مدیریت، خدمات تخصصی، بخشی از اشتغال اداری و منافع مالیاتی فعالیت در تهران متمرکز شود. بنابراین، تمرکز اداری فقط یک مشکل سازمانی نیست؛ بلکه می‌تواند به تمرکز بیشتر فعالیت اقتصادی و کاهش سهم استان‌ها از منافع توسعه منجر شود.

از سوی دیگر، دسترسی بنگاه‌ها به دستگاه مرکزی یکسان نیست. شرکت‌های بزرگ و بنگاه‌هایی که دفتر یا نماینده‌ای در تهران دارند، معمولاً امکان بیشتری برای پیگیری پرونده‌های خود دارند. بنگاه کوچک استانی ممکن است برای یک پیگیری ساده، زمان و هزینه بیشتری صرف کند. در نتیجه، تمرکز تصمیم‌گیری می‌تواند به نابرابری در دسترسی به نظام اداری نیز منجر شود.

۴- تهران محوری چگونه مانع توسعه می شود؟

تمرکز تصمیمات اقتصادی از چند مسیر به مانع توسعه استان ها تبدیل می شود.

افزایش زمان و هزینه تصمیم گیری: پرونده ای که می تواند با شناخت محلی در استان تعیین تکلیف شود، برای استعلام یا تأیید به تهران ارسال می شود. تأخیر در دریافت مجوز، تخصیص زیرساخت یا توسعه ظرفیت می تواند به توقف تولید، افزایش هزینه تأمین مالی و ازدست رفتن سفارش منجر شود.

کاهش کیفیت مقررات: تصمیمی که بدون شناخت کافی از محدودیت های آب، انرژی، زمین، بازار کار و زنجیره تولید استان اتخاذ شود، ممکن است بر روی کاغذ منسجم، اما در اجرا نامتناسب باشد.

تضعیف مسئولیت پذیری: دستگاه استانی می تواند ناکامی را به نبود اختیار نسبت دهد و دستگاه مرکزی نیز از پیامدهای محلی تصمیم فاصله دارد. در نتیجه، مرجع روشنی برای پاسخ گویی باقی نمی ماند.

افزایش نااطمینانی سرمایه گذاری: سرمایه گذار باید بداند درباره زمین، انرژی، مجوزها و زمان آغاز فعالیت چه مرجعی تصمیم می گیرد. وابستگی پرونده به تأییدهای متعدد مرکزی، زمان و نتیجه سرمایه گذاری را غیرقابل پیش بینی می کند.

تشدید تمرکز فعالیت های اقتصادی در تهران: نیاز مستمر به ارتباط با وزارتخانه ها و نهادهای مرکزی، بنگاه ها را به انتقال دفتر، مدیریت و حساب های اصلی خود به پایتخت ترغیب می کند.

کاهش امکان استفاده از ظرفیت های محلی: استان ها نمی توانند به سرعت برای صنایع دارای مزیت، زنجیره های تولید، بازارهای مرزی یا مشکلات خاص خود برنامه اجرایی متناسب طراحی کنند.

تأخیر در واکنش به بحران ها: محدودیت انرژی، خشکسالی، اختلال حمل و نقل یا تعطیلی یک واحد بزرگ ممکن است به تصمیم فوری نیاز داشته باشد. انتظار برای دریافت مجوز از مرکز می تواند هزینه بحران را افزایش دهد.

باین حال، واگذاری همه تصمیمات به استان نیز راه حل مناسبی نیست. سیاست پولی و ارزی، قواعد اصلی مالیاتی، تجارت خارجی، حقوق مالکیت، استانداردهای ملی، مقررات رقابت و اصول حمایت از نیروی کار باید در سطح کشور یکپارچه باقی بمانند.

مسئله آن است که میان «تصمیم ملی» و «اجرای محلی» تفکیک ایجاد شود. دولت مرکزی باید هدف، استاندارد، سقف اختیار و شاخص ارزیابی را تعیین کند و استان بتواند در همین چارچوب، روش اجرا و اولویتهای خود را انتخاب کند.

۵- تفویض پایدار و قاعده‌مند اختیار چه چیزی را تغییر می‌دهد؟

تفویض اختیار زمانی مؤثر است که استان برای تصمیم‌گیری درباره موضوعات محلی، نیازی به دریافت تأیید دوباره از تهران نداشته باشد. اگر اداره استانی فقط مدارک را دریافت و پرونده را به مرکز ارسال کند، انتقال محل ثبت درخواست به معنای تمرکززدایی نیست.

در الگوی مناسب، تصمیمات اقتصادی در سه سطح تفکیک می‌شوند.

سطح نخست، تصمیمات کاملاً ملی است؛ مانند سیاست پولی و ارزی، قواعد تجارت خارجی، پایه‌های اصلی مالیاتی، استانداردهای ملی و مقررات رقابت. این تصمیمات باید برای حفظ ثبات و وحدت بازار در سطح کشور باقی بمانند.

سطح دوم، تصمیمات مشترک ملی و استانی است. در این حوزه‌ها، دولت مرکزی چارچوب و حدود را تعیین می‌کند، اما استان درباره نحوه اجرا، زمان‌بندی و اولویت‌ها تصمیم می‌گیرد. مدیریت محدودیت انرژی صنایع، تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری و تخصیص برخی زیرساخت‌ها می‌تواند در این گروه قرار گیرد.

سطح سوم، تصمیمات دارای ماهیت محلی است؛ مانند هماهنگی میان دستگاه‌های استانی، تعیین تکلیف برخی مجوزها، حل اختلافات اجرایی، اولویت‌بندی پروژه‌های زیرساختی و تصمیم‌گیری درباره موضوعاتی که آثار آنها در محدوده همان استان باقی می‌ماند. این تصمیمات باید تا حد امکان در استان اتخاذ شوند.

استاندار در این الگو باید اختیار حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی را داشته باشد. اگر پرونده‌ای میان چند اداره متوقف شده است، استاندار باید بتواند پس از دریافت نظرهای تخصصی و در حدود قوانین، تصمیم لازم‌الاجرا اتخاذ کند. نقش استاندار، جایگزینی نهادهای تخصصی نیست؛ بلکه ایجاد هماهنگی و جلوگیری از بلامتکلیفی پرونده‌هاست.

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی نیز می‌تواند مقررات نامتناسب با شرایط استان را شناسایی کند. مصوبات شورا در موضوعات استانی، پس از تأیید استاندار و در محدوده اختیارات تفویض‌شده، باید برای دستگاه‌های اجرایی استان قابلیت اجرا داشته باشند. موضوعاتی که نیازمند اصلاح ملی‌اند نیز باید همراه با برآورد هزینه، تعداد بنگاه‌های درگیر و پیشنهاد مشخص به دستگاه مرکزی ارسال شوند.

تفویض اختیار باید مکتوب، پایدار و فرایندمحور باشد. فعال اقتصادی نباید برای حل هر پرونده منتظر مذاکره استاندار با وزیر یا صدور مجوزی موقت بماند. فهرست اختیارات باید از قبل مشخص و در سامانه‌های اجرایی نیز اعمال شده باشد.

در عین حال، تمرکززدایی نباید به انتقال سلیقه از تهران به استان منجر شود. تصمیمات استانی باید ثبت و قابل مشاهده باشند، دلایل رد یا پذیرش درخواست مشخص شود، امکان اعتراض وجود داشته باشد و عملکرد استان بر اساس نتیجه ارزیابی شود.

۶- نتیجه سیاستی: از اداره متمرکز به حکمرانی ملی - استانی

اصلاح نظام تصمیم‌گیری اقتصادی باید فاصله میان اختیار، اطلاعات و مسئولیت را کاهش دهد. تصمیمی که آثار آن عمدتاً در یک استان ظاهر می‌شود، تا حد امکان باید با استفاده از اطلاعات همان استان و توسط مرجعی اتخاذ شود که در برابر نتیجه آن پاسخ‌گوست.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱. اختیارات ملی، مشترک و استانی به صورت شفاف تفکیک شوند. هر وزارتخانه مشخص کند کدام تصمیمات باید در ستاد باقی بماند، کدام تصمیمات در چارچوب ملی به استان واگذار می‌شود و کدام امور کاملاً دارای ماهیت استانی است.

۲. اختیارات استاندار در حل مسائل بین‌دستگاهی تقویت شود. استاندار بتواند در پرونده‌هایی که به دلیل اختلاف یا تعلل چند دستگاه متوقف شده‌اند، پس از دریافت نظرهای تخصصی، تصمیم لازم‌الاجرا اتخاذ کند.

۳. تفویض اختیار از حالت موردی و شخصی خارج شود. اختیارات باید در قالب مصوبه، دستورالعمل یا سند رسمی تعریف شوند و با تغییر وزیر، استاندار یا مدیر دستگاه از بین نروند.

۴. اختیار اداری در سامانه‌ها نیز اعمال شود. اگر اختیار صدور یا اصلاح یک مجوز به استان واگذار شده است، سامانه مربوط نیز نباید پرونده را برای تأیید مجدد به تهران ارسال کند.

۵. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در تصمیمات استانی نقش اجرایی پیدا کند. مصوبات شورا در محدوده اختیارات استان، پس از تأیید استاندار، برای دستگاه‌های استانی قابل اجرا باشد.

۶. واگذاری اختیار با شفافیت و امکان اعتراض همراه شود. تصمیم، مستندات، زمان رسیدگی و مرجع مسئول ثبت شود و فعال اقتصادی بتواند نسبت به تصمیم استانی در مرجعی مشخص اعتراض کند.

۷. عملکرد استان‌ها بر اساس نتیجه سنجیده شود. کاهش زمان صدور مجوز، تعداد پرونده‌های تعیین تکلیف‌شده، سرمایه‌گذاری فعال‌شده، میزان رضایت فعالان اقتصادی و رعایت ضوابط ملی، مبنای ارزیابی قرار گیرد.

۸. دامنه اختیارات به صورت تدریجی گسترش یابد. استان‌هایی که در تصمیم‌گیری، شفافیت و پاسخ‌گویی عملکرد بهتری دارند، اختیار بیشتری دریافت کنند و در موارد ضعف، به‌جای بازگرداندن کامل امور به مرکز، سازوکار اجرایی اصلاح شود.

استان اصفهان با ساختار صنعتی متنوع، تشکلهای اقتصادی فعال و مواجهه هم‌زمان با محدودیت‌های آب، انرژی، محیط‌زیست و استقرار صنایع، می‌تواند یکی از استان‌های مناسب برای اجرای این الگو باشد. در چنین الگویی، دولت مرکزی از رسیدگی مستقیم به همه پرونده‌ها فاصله می‌گیرد و بر تعیین سیاست، نظارت بر نتایج و تضمین حقوق یکسان فعالان اقتصادی تمرکز می‌کند.

پیام اصلی

اقتصاد استان‌ها متفاوت است و اجرای یک نسخه واحد، الزاماً به نتیجه‌ای یکسان و عادلانه منجر نمی‌شود. استانی که مسئول تولید، اشتغال و سرمایه‌گذاری است، باید در چارچوب سیاست‌های ملی، اختیار کافی برای حل مسائل محلی خود داشته باشد. مسئولیت بدون اختیار، تنها به افزایش جلسات، مکاتبات و ارجاع پرونده‌ها به تهران منجر می‌شود.

تفویض اختیار به معنای ایجاد قوانین متفاوت یا واگذاری بی‌ضابطه تصمیمات نیست. سیاست‌های اصلی باید ملی باقی بمانند، اما اجرای آنها باید با واقعیت هر استان سازگار شود.

الگوی مطلوب، «سیاست ملی، اجرای متناسب استانی و پاسخ‌گویی بر اساس نتیجه» است؛ الگویی که در آن تصمیم تا حد امکان در نزدیک‌ترین سطح به محل اجرای آن گرفته می‌شود.