

**Pathology of the system of technical decentralization in Iran with emphasis on the field of supervision and budget**

Abstract

Office decentralization can take the form of "technical decentralization" or "local decentralization." Decentralization means delegating the independence and decision-making power to an institution to run one or more specific public affairs. These institutions and organizations, which have the necessary legal personality and freedom of action, can operate in the form of a "public institution" or a "professional system". Having an independent legal personality, granting decision-making authority and freedom of action, administrative guardianship (supervision of the center), etc. are among the conditions for the realization of a decentralized system, and especially technical decentralization. The present study, which has been done by descriptive-analytical method, investigates and recognizes the dimensions of the disadvantages and challenges of the technical decentralization system in Iran. The research results show that part of these damages of the system is technical, nature and structural decentralization. At present, the administrative system of Iran does not have the necessary agility to realize the system of technical decentralization. Difficulties in the field of supervision in the system of technical decentralization are another part of the harms of this system in Iran. The existing hierarchy between different local units and government oversight of them is one of the most important of these problems. Another problem of the technical decentralization system in Iran is the budget (especially the financial resources for hiring employees). In order to achieve the condition of independence and freedom of action, it is necessary that public institutions do not have any special dependence on the government.

Keywords: Technical Decentralization System, Administrative Decentralization, Supervision, Budget, Technical Decentralization Organizations.

**آسیب شناسی نظام عدم تمرکز فنی در ایران با تاکید بر حوزه نظارت و بودجه**

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۳/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۵/۵

محمد حسین سرمدی<sup>۱</sup>مجید هنجارزاده هنجانی<sup>۲</sup>محمد رضا حکاک زاده<sup>۳</sup>**چکیده**

عدم تمرکز اداری می‌تواند به صورت «عدم تمرکز فنی» و یا «عدم تمرکز محلی» نمود پیدا کند. منظور از عدم تمرکز واگذار کردن استقلال و صلاحیت تصمیم‌گیری به یک مؤسسه برای اداره یک یا چند امر عمومی معین است. این مؤسسات و سازمان‌ها که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، می‌توانند به شکل «مؤسسه عمومی» و یا «نظام حرفه‌ای» فعالیت نمایند. داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل، قیومیت اداری (نظارت مرکز) و ... از جمله شرایط تحقق نظام عدم تمرکز و به ویژه عدم تمرکز فنی است. پژوهش حاضر که به روش توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است، به واکاوی و شناخت ابعاد آسیب‌ها و چالش‌های نظام عدم تمرکز فنی در ایران می‌پردازد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که بخشی از این آسیب‌های نظام عدم تمرکز فنی، ماهیتی و ساختاری است. نظام اداری کشور ایران در حال حاضر از چابکی لازم برای تحقق نظام عدم تمرکز فنی برخوردار نیست. دشواری‌های حوزه نظارت در نظام عدم تمرکز فنی، بخشی دیگر از آسیب‌های این نظام در ایران را تشکیل می‌دهد. سلسله‌مراتب موجود میان واحدهای مختلف محلی و نظارت دولت بر آنها از مهم‌ترین این مشکلات است. از دیگر مشکلات نظام عدم تمرکز فنی در ایران، بودجه (به ویژه منابع مالی استخدام کارکنان) است. برای تحقق شرط استقلال و آزادی عمل، لازم است تا مؤسسات عمومی به دولت وابستگی خاصی نداشته باشند.

کلیدواژه‌ها: نظام عدم تمرکز فنی، عدم تمرکز اداری، نظارت، بودجه، سازمان‌های عدم تمرکز فنی.

<sup>۱</sup> دانشجوی مقطع دکتری، گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران،

<sup>۲</sup> استادیار، گروه حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

<sup>۳</sup> استادیار، گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

نگاه مختصری به تحولات ساختار دولت کشور در ایران، حاکی از آن است که سیر تحولات نظام اداری در دوره‌های مختلف از تمرکز به سمت عدم تمرکز بوده است.<sup>۱</sup> نظام عدم تمرکز<sup>۲</sup>، در کشورها با میزان توسعه‌یافتگی متفاوت، به عنوان رویکردی به منظور توسعه - چه در وجوه سیاسی و چه در وجوه اقتصادی و اداری - شناخته شده است. در هر کشوری با در نظر گرفتن فرهنگ و سنت‌های اجتماعی آن کشور، می‌توان ابعاد و انواعی از نظام عدم تمرکز را در حوزه‌های گوناگون، طرح‌ریزی و اجرا کرد. لازم به ذکر است که رویکرد عدم تمرکز رابطه‌ی مستقیمی با ساختار درونی کشورها و چگونگی توزیع قدرت در میان نهادهای مختلف آن کشور دارد. به هر شکل لازم به توجه است که با اجازه‌ی فعالیت دادن به جوامع محلی و سازمان‌های فنی و تخصصی برای مدیریت امور و تسهیل ارتباطات نزدیک میان قدرت مرکزی و محلی، حکومت محلی و یا سازمان تخصصی می‌تواند متوجه نیازها و همچنین اولویت‌های مردم شده و بدین‌گونه اطمینان حاصل می‌گردد که دولت، ضرورت‌های گوناگون اجتماعی جامعه را برآورده می‌نماید.

تمرکززدایی اداری، دارای دو وجه است، وجه اول، انتقال مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت یک یا تعداد بیشتری از فعالیت‌های عمومی دولت ملی و نماینده‌های مرکزی آن است به دولت‌های محلی یا واحدهای اداری محلی. وجه دوم انتقال قدرت و یا بخشی از زمینه‌های اجرای امور فنی و تخصصی به واحدهای مستقل از دولت است.<sup>۳</sup> عدم تمرکز اداری در وجه محلی به معماری سازمانی (ساختار، سیستم‌ها و فرایندها) اشاره دارد، که از اجرا و مدیریت آن مسئولیت‌ها تحت نظارت مسئولان محلی حمایت می‌کند و شامل ساختارهای محلی، منابع انسانی<sup>۴</sup> و مدیریت سیستمها، برنامه‌ریزی<sup>۵</sup>، نظارت<sup>۶</sup>، ارزیابی<sup>۷</sup> و طبقه‌بندی خدمات<sup>۸</sup> است. عدم تمرکز اداری نیز می‌تواند در برگیرنده بهبود ظرفیت بودجه‌ریزی<sup>۹</sup>، مدیریت مالی<sup>۱۰</sup> و کنترل مالی<sup>۱۱</sup> در یک کشور باشد. عدم تمرکز اداری همچنین شامل سازوکارهایی برای کار با همکاران سطوح بالا یا پایین دولتی و اداری، کار با عواملان کلیدی غیردولتی محلی، مانند ساختارهای سنتی اقتدار و شرکای بخش خصوصی است. در این نظام، هریک از استان‌ها یا شهرستان‌ها شخصیت

<sup>۱</sup> آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی راد، محمدامین، تحول ساختار دولت - کشور در ایران در پرتو پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره هفتم، ۱۴۰۰، ص ۱۱۶.

<sup>۲</sup> Decentralization.

<sup>۳</sup> مشبکی اصفهانی، اصغر، بهبود نظام اداری؛ به سمت خصوصی‌سازی و عدم تمرکز، ماهنامه تدبیر، ۱۳۸۹، شماره ۲۱۶، ص ۵۹.

<sup>۴</sup> Human resources.

<sup>۵</sup> Planning.

<sup>۶</sup> Controlling.

<sup>۷</sup> Evaluating.

<sup>۸</sup> Classification of services.

<sup>۹</sup> Budgeting.

<sup>۱۰</sup> Financial Management.

<sup>۱۱</sup> Financial control.

حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت‌اند، بودجه و مأموران خاص خود را دارند و سازمان‌ها و شوراهای محلی در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است، حق تصمیم‌گیری دارند؛ ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند، دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می‌کند.

عدم تمرکز فنی نیز، عبارت است از واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک سازمان یا گروهی از متخصصان، برای اداره امور فنی و تخصصی تا بتوانند به دور از جریانات سیاسی یا اداری، به کار بپردازند. اعطای استقلال به مؤسسات ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی، است و منظور از این کار، این است که مؤسسات مزبور در تصمیمات خود، آزادی عمل داشته و از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوه مرکزی، مصون بمانند و برای اینکه این امر منجر به هرج و مرج، نشود، دولت نسبت به آنها، نظارت دارد. ویژگی‌های عدم تمرکز فنی عبارتند از: ۱- همواره، متضمن نوعی استقلال اداری و آزادی عمل، است. ۲- مؤسسه‌ای که عدم تمرکز آن مد نظر، است امور محول شده را جداگانه و مستقل اداره می‌کند. ۳- نظارت قوه مرکزی نسبت به مؤسسه دارای تمرکز، به حدی، نیست که به آزادی او، لطمه بزند. ابزار تحقق عدم تمرکز اداری این دو مورد است: ۱- شخصیت حقوقی ۲- نظام انتخاب. استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه مستلزم داشتن حقوق و تکالیف مشخص و بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت، است. این نوع تسهیلات ناشی از عاملی به نام شخصیت حقوقی، است. نظارت اداری<sup>۱</sup>، از مهم‌ترین چالش‌ها و در عین حال مهم‌ترین ابعاد نظام عدم تمرکز فنی است. نظارت اداری در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران جلوه‌های متعددی از نظارت قیمومتی و سلسله‌مراتبی، نظارت بیرونی و درونی و نظارت‌های هیأت‌ها و کمیسیون‌ها دارد.

پژوهش حاضر طی سه بخش و با روشی توصیفی تحلیلی، به واکاوی و شناخت ابعاد آسیب‌ها و چالش‌های نظام عدم تمرکز فنی در ایران می‌پردازد. این پژوهش به دنبال پاسخ به این پرسش‌هاست که مبانی و اصول ناظر بر تمرکززدایی فنی در حقوق جمهوری اسلامی ایران کدامند؟ و به منظور پیاده‌سازی الگوی مناسب تمرکززدایی فنی در جمهوری اسلامی ایران تحقق چه شرایطی ضروری به نظر می‌رسد؟ و در تحقق نظام عدم تمرکز فنی در ایران -به ویژه در حوزه نظارت و بودجه- چه آسیب‌ها و چالش‌هایی وجود دارد بخش نخست، به مفهوم‌شناسی عدم تمرکز اختصاص یافته است. در بخش دوم ابزارها و شرایط تحقق نظام عدم تمرکز فنی در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش سوم چالش‌های حوزه نظارت و بودجه در جهت تحقق نظام عدم تمرکز فنی بحث می‌شود.

### گفتار اول. عدم تمرکز اداری

باید خاطر نشان کرد که عدم تمرکز اداری، وحدت حقوقی و شکل حکومت را تغییر نمی‌دهد و آن را نباید با فدرالیسم<sup>۲</sup> اشتباه گرفت. از منظر ساختار درونی، دولت‌ها را می‌توان به دو گونه‌ی دولت‌های تک‌ساخت یا بسیط<sup>۳</sup> و

<sup>۱</sup> Administrative control.

<sup>۲</sup> Federalism.

<sup>۳</sup> Centralized Simple Systems.

دولت‌های چندپارچه یا مرکب<sup>۱</sup> دسته‌بندی کرد<sup>۲</sup>. دولت تک‌ساخت - بسیط - دولتی است که یک مرکز واحد عملکرد سیاسی داشته و قدرت سیاسی و اداری در کلیت و مجموع، از سوی یک شخصیت واحد حقوقی - دولت مرکزی - اعمال می‌گردد. در مقابل، دولت چندپارچه یا مرکب دولتی است که دارای چندین واحد سیاسی مختلف بوده که هر یک دارای قدرت اعمال حاکمیت بر قلمرو سیاسی خود هستند (مانند کشورهای فدرال مثل کانادا و آلمان)<sup>۳</sup> و به دلیل همین اختیارات نسبتاً وسیع است که نمی‌توان مفهوم عدم تمرکز را در مورد هر یک از واحدهای سیاسی یک کشور فدرال به کار برد. چون بحت تمرکز و عدم تمرکز اداری (و همین‌طور فنی) با ساختار دولت فدرال در تعارض است.

### بند اول. نظام غیرمتمرکز محلی

تمرکز نظام، روشی است که مطابق آن تصمیم‌گیری‌ها در مورد تمامی امور عمومی (ملی و محلی) به وسیله‌ی مرکز سیاسی و اداری واحدی که عمدتاً در پایتخت کشور (مرکز) بوده، اتخاذ و پیاده‌سازی می‌شود. در این روش، قدرت و اختیار اداره و اجرای برنامه‌ها نیز کاملاً در سازمان‌های مرکزی جمع شده است<sup>۴</sup>. عدم تمرکز، روشی است برعکس سیستم تمرکز. در این روش بر خلاف آنچه بیان شد، امورات ملی به وسیله‌ی سازمان‌های مرکزی و امورات محلی و برخی امور فنی به وسیله‌ی سازمان‌های محلی و سازمان‌های مستقل از دولت که در نقاط مختلف خارج از زمینه‌ی فعالیت سازمان مرکزی مستقرند، صورت می‌گیرد. در نظام غیرمتمرکز محلی امور محلی بیشتر به وسیله‌ی سازمان‌ها و یا انجمن‌ها که اعضای آن از سوی اهالی محل منتخب و یا منصوب می‌شوند، اداره می‌گردد<sup>۵</sup>. در این سیستم هر سازمان محلی برای خودش دارای بودجه، تشکیلات، وظایف و مقررات خاصی است. در این نظام، قدرت مرکزی بخشی از اختیارات خودش را به استناد قانون اساسی و یا قوانین عادی به مقامات و سازمان‌های دارای صلاحیت و واجد شرایط محلی واگذار می‌نماید.

تمرکززدایی، واژه‌ای است که در اسناد برنامه‌ریزی کشورهای در حال توسعه (با رویکرد راهبرد اساسی به منظور پیشرفت و افزایش سطح رفاه اجتماعی) یافت می‌گردد. در ایران نیز این واژه، پس از مشروطیت، به شکل گسترده در قوانین، برنامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی و همچنین مقاله‌ها، گزارش‌ها و کتب گوناگون استفاده شده است. در واقع اولین قانون مربوط به تمرکززدایی در کشور ایران، در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی، در شکل متمم قانون اساسی، توسط مجلس اول مشروطه تصویب گردید که در آن ایجاد انجمن‌های ایالتی و ولایتی مورد نظر قرار گرفت<sup>۶</sup>. اما قوانین

<sup>۱</sup> Compound governments.

<sup>۲</sup> جلالی، محمد و نیکونهاد، حامد، مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه‌ی قانون‌گذار اساسی، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲، ص ۵۱.

<sup>۳</sup> ویسی، هادی، درآمدی بر دولت محلی، چاپ دوم، تهران: سمت، ۱۳۹۶، ص ۷۸.

<sup>۴</sup> Robertson, David, A Dictionary of Modern Politics, 2ed, London: Europa Publication Limited, 1993, p 49.

<sup>۵</sup> طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، چاپ چهارم، تهران: قومس، ۱۳۷۸، ص ۴۰.

<sup>۶</sup> بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، چاپ یازدهم، تهران: گام نو، ۱۳۹۸، ص ۶۸.

تصویب شده از دوره مشروطه تا به حال، در مرحله‌ی عمل و اجرا، پیشرفت قابل توجهی نداشته است و حتی در بعضی ابعاد و زمان‌ها نیز تمرکزگرایی تشدید گردیده است. به نظر می‌رسد علت اصلی عدم موفقیت برنامه‌ها و قوانین تمرکززدایی در طول بیشتر از یک قرن که از مطرح شدن آن می‌گذرد، تبیین نشدن درست این مسأله - از سمت نهادهای قانونی و افرادی که این اصطلاح را به کار برده‌اند- بوده است.

عدم تمرکز هم بر اساس اقدامات مدیریتی (اداری) است و هم بر اساس اقدام سیاسی و قانونی. تمرکززدایی بر انتقال قدرت در وجه جغرافیایی به کار می‌رود و به معنای انتقال قدرت (منظور اختیار برای تصمیم‌گیری) از سوی حکومت مرکزی و یا لیالتهای به سمت حکومت‌های محلی است.<sup>۱</sup> در نظام عدم تمرکز، انتقال اختیار و یا اقتدار و قدرت، متناسب با ایفای مسئولیت محول شده است. در عدم تمرکز، سیستم پاسخگویی هم به صورت از پایین به بالا («مسئولین محلی») وظیفه دارند در قبال فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند باید در برابر مقامات «حکومت مرکزی» پاسخگو باشند) و هم به صورت از بالا به پایین («مقامات محلی») باید نسبت به اقداماتی که انجام می‌دهند در برابر «مردم حوزه انتخابیه» جوابگو باشند) است.

به جای آنکه قدرت مرکزی اختیار انجام کلیه امور عمومی (ملی و محلی) را در عهده خود نگه دارد، اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان‌های محلی - که افراد آن از طرف مردم محل انتخاب می‌گردند، مانند شوراهای شهر و روستا، شورای آموزش و پرورش استان و شهرستان، شهرداری‌ها و غیره- یا به مقامات محلی انتقال و یا واگذار کند و این واگذاری تحت شرایطی، عدم تمرکز اداری و اجرایی را موجب می‌شود. بنابراین عدم تمرکز اداری یعنی «انتقال قسمتی از اختیارات قدرت مرکزی به سازمان‌های صلاحیت‌دار دیگری که صلاحیت این مقامات در مقایسه با صلاحیت مقامات مرکزی محدودتر است». در تعریف دکتر اقتداری «عدم تمرکز اداری به معنی اخص، ناظر بر روابط حکومت با سازمان‌ها یا حکومت‌های محلی است. در عدم تمرکز اداری، اداره امور محلی به دست انجمن‌ها و مأمورینی است که از طرف اهل محل انتخاب می‌شوند<sup>۲</sup>». در سیستم عدم تمرکز اداری، هریک از سازمان‌ها با تأسیسات محلی دارای شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی است و با بودجه و وسائل و ابزار کار مستقل و افراد خاص به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق هدفها مبادرت می‌ورزند و برای آن که از حدود اختیارات اعطائی تجاوز نشود و بی‌نظمی پیش نیاید، حکومت مرکزی نسبت به اعمال سازمان‌های محلی نظارت می‌کند. بنابراین اساس عدم تمرکز اداری، این است که به یک جامعه انسانی [که به وسیله جامعه‌ای بزرگ‌تر احاطه گردیده] مسئولیت داده شود تا امور مخصوص به خود را اداره نماید. در این روش، واحد محلی در حالیکه زیر سلطه قدرت مرکزی و وابسته به آن است، امور محلی را به طور مستقل اداره می‌نماید. برای آن که جامعه انسانی مزبور بتواند همانند یک واحد مستقل غیر متمرکز، امور خود را اداره نماید، می‌بایست: اولاً برای چنین جامعه‌ای امور محلی وجود داشته باشد. ثانیاً، امور جامعه به وسیله سازمان‌هایی که خود به وجود آورده است، اداره شود. ثالثاً، این

<sup>۱</sup> آقایی طوق، مسلم، نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، دانش حقوق عمومی، سال ششم، ۱۳۹۶، شماره ۱۸، ص ۴۸.

<sup>۲</sup> اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی، چاپ ۴۱، تهران: مولوی، ۱۳۹۲، ص ۱۷۰.

سازمان‌ها به صورت مستقل ولی تحت نظارت قدرت مرکزی کار کنند. رابعاً، ابزار و وسائل کار کافی در اختیار داشته باشند.

### بند دوم. عدم تمرکز فنی - تخصصی

عدم تمرکز فنی عبارتست از واگذاری استقلال و صلاحیت تصمیم‌گیری به یک مؤسسه برای اداره یک یا چند امر عمومی معین. این قبیل مؤسسات را که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، در اصطلاح «مؤسسه عمومی» می‌نامند. نظام‌های حرفه‌ای نیز - مانند سازمان نظام مهندسی - به همین شکل فعالیت کرده و از مصادیق عدم تمرکز فنی به حساب می‌آیند. اعطای استقلال به این مؤسسات، سازمان‌ها و نظام‌های حرفه‌ای، ناشی از ملاحظات فنی و یا علمی است که گاهی ایجاب می‌کند قوه‌ی مرکزی، اداره یا اداراتی را از تشکیلات خود منتزع سازد و برای آنها استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز و جدا از خود قائل شود.<sup>۱</sup> منظور از این کار، این است که مؤسسات عمومی و نظام‌های حرفه‌ای مزبور در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی و یا مداخلات ناروای قوه‌ی مرکزی مصون بمانند. داشتن شخصیت حقوقی مستقل، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل، قیومیت اداری (نظارت مرکز) و ... از جمله شرایط تحقق نظام عدم تمرکز به ویژه عدم تمرکز فنی است. حوزه فعالیت نهادهای عدم تمرکز فنی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. در دسته نخست، نهادهایی قرار می‌گیرند که به ارائه خدمات عمومی و یا پلیس اداری می‌پردازند، مانند دانشگاه‌ها و بیمارستانها. اما در دسته دوم، نهادهایی قرار می‌گیرند که شبیه اشخاص خصوصی به فعالیت‌های صنعتی و یا بازرگانی و نظامات حرفه‌ای مشغول هستند، مانند شرکت ملی نفت ایران<sup>۲</sup>، نظام مهندسی و کانون وکلا.

### گفتار دوم. ابزارها و شرایط نظام عدم تمرکز فنی

برای شکل‌گیری نظام عدم تمرکز فنی، ابزارهایی لازم و ضروری است که این اصول می‌بایست در قانون اساسی به عنوان عالیترین سند حقوقی - سیاسی و دولت مرکزی اعم از قوه مجریه، قوه مقننه، قوه قضاییه تضمین و از ضمانت اجرایی قانونی برخوردار گردد. بنابر مشاهده برخی از نظام‌های حقوقی، این اصول به واسطه رویه‌های

<sup>۱</sup> قلی‌زاده، احد، تحلیل مسائل حقوقی نظام بازرسی شرکتهای سهامی، دولتی و عمومی، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ۱۳۹۰، شماره ۵۸، ص ۲۴۱.

<sup>۲</sup> آقای طوق، مسلم و موسوی، حسن، درآمدی آسیب‌شناختی بر نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره سوم، ۱۳۹۹، ص ۲۶۲.

قضایی، اداری و حتی تصمیمات غیرتقنینی قوه مقننه، توسعه یافته است.<sup>۱</sup> نقض هریک از ابزار اصول متشکله عدم تمرکز فنی توسط دولت مرکزی، سبب عدم تحقق کامل و واقعی تمرکززدایی می‌گردد.

### بند اول. برخورداری نهاد غیرمتمرکز از شخصیت حقوقی

استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه، نهاد و یا سازمان، در گرو آن است که آن نهاد یا سازمان دارای حقوق و وظایف معین، اموال، بودجه، سازمان و مأموران جدا از دولت باشد. این نوع تسهیلات عمدتاً حاصل از عاملی است که آن را به اصطلاح شخصیت حقوقی می‌گویند. اعطای شخصیت حقوقی نتایجی را به دنبال دارد:<sup>۲</sup> ۱- شخص حقوقی، نهاد و یا مؤسسه‌ی غیرمتمرکز که دارای شخصیت حقوقی است، می‌تواند به صورت مستقلانه تصمیم‌گیری کند و اعمال حقوقی انجام دهد. ۲- شخص حقوقی دارای بودجه مستقل یعنی درآمد و هزینه جداگانه است. از همین روست که عدم تمرکز موجب تعدد بودجه‌های مستقل و مجزا از بودجه عمومی کشور می‌گردد. ۳- شخص حقوقی، دارایی ویژه خود را دارد. دارایی مؤسسات و نواحی غیرمتمرکز را نباید با دارایی دولت، یکسان دانست. علاوه بر آن دارایی آنها می‌تواند مانند دارایی دولت تابع قانون محاسبات عمومی نباشد.<sup>۳</sup> ۴- شخص حقوقی، حق دارد به طور مستقل اقامه دعوی نماید و یا طرف دعوی باشد. ۵- شخص حقوقی، واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای را تشکیل می‌دهد، به همین جهت مأموران مؤسسات و نهادهای غیرمتمرکز از نظر سلسله‌مراتب اداری تابع دولت مرکزی نیستند. هر چند مراتب اداری یک اصل سازمانی است که در سازمان هر شخص حقوقی نیز وجود دارد<sup>۴</sup>، لیکن سلسله‌مراتب مزبور به شخص حقوقی مزبور ختم می‌شود و به همین جهت رؤسای واحدهای غیرمتمرکز از نظر سلسله‌مراتب تابع مقامات مرکزی یعنی وزیران نیستند، بلکه فقط تحت نظارت آنها قرار دارند.

مطابق آنچه بیان شد، اولین وسیله برای تحقق عدم تمرکز اداری (فنی)، شناختن شخصیت حقوقی مؤسسه یا نهادی است که عدم تمرکز آن در نظر است؛ زیرا در این نظام، هر یک از نهادها و مؤسسات غیر متمرکز اشخاص حقوقی را تشکیل می‌دهند، در حالی که در نظام متمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است.

### بند دوم. نظام انتخاب

<sup>۱</sup> رسولی، مرتضی، بررسی جایگاه امور محلی در حقوق اداری ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۰، ص ۵۱.

<sup>۲</sup> دوگی، لئون، دروس حقوق عمومی، مترجم: محمد رضا ویژه، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۷۷.

<sup>۳</sup> ویژه، محمدرضا، دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۳، شماره ۴، ص ۱۴۹.

<sup>۴</sup> طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران: سمت، ۱۳۸۷، ص ۶۲.



عدم تمرکز فنی دارای درجاتی است: بر اساس اینکه مأمورین واحدها-نهادهای غیرمتمرکز انتصابی و یا انتخابی باشند درجه‌ی عدم تمرکز فنی کم یا زیاد است.<sup>۱</sup> سیستم انتخاب، می‌تواند عدم تمرکز فنی را تقویت و یا تشدید نماید؛ چون واحدهای غیرمتمرکزی که مدیران خود را آزادانه انتخاب می‌کنند، در مقابل قدرت مرکزی نسبت به مأموران انتصابی از استقلال بیشتری برخوردار هستند.<sup>۲</sup> ثانیاً، مدیران در عدم تمرکز فنی از طرف خود مؤسسه انتخاب می‌شوند. در عدم تمرکز فنی نیز چون انتخاب مدیران از طرف همه مأمورین مؤسسه آسان و یا خالی از عیب نیست، معمولاً هیأت مدیره آنها از طرف دولت برای مدت معین انتخاب می‌شوند<sup>۳</sup> و این وضع سبب می‌شود مدیران مؤسسه در برابر دولت احساس استقلال و وابستگی کمتر نسبت به آن داشته باشند. باید دانست اعطای شخصیت حقوقی به یک یک سازمان این امکان را به وجود می‌آورد که آن سازمان دارای اموال و دارایی شود، و معاملاتی انجام دهد، و بتواند مانند یک شخص حقیقی وارد زندگی حقوقی گردد، لکن عدم تمرکز وقتی به کمال می‌رسد که واحد غیرمتمرکز از درآمد و منابع مالی کافی برخوردار شود، و بتواند به عملیات مورد نظر بپردازد. واحدهای غیرمتمرکزی که درآمد و عواید کافی ندارند، و یا تنها از کمک‌های مالی دولت استفاده می‌کنند از استقلال و آزادی عمل لازم برخوردار نیستند. نظر به اینکه انتخاب تمام مأموران نهادها و مؤسسات غیرمتمرکز در عمل میسر نیست، معمولاً در عدم تمرکز فنی، هیأت مدیره‌ای از طرف دولت انتخاب می‌شود که این شورا یا هیأت مدیره مأمورین اجرا را معین می‌کنند.

### بند سوم. صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی اداری

علاوه بر لزوم ایجاد شخصیت حقوقی برای نهاد غیرمتمرکز، برخورداری از صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره کردن امور، یکی دیگر از شرایط مهم تحقق نظام عدم تمرکز اداری - فنی است. به این معنا که نهادهای غیرمتمرکز باید صلاحیت تصمیم‌گیری درباره یک یا چند امر عمومی را داشته باشند<sup>۴</sup>؛ به نحوی که تصمیم‌گیری درباره این امور صرفاً در صلاحیت این نهادها باشد و قوه مرکزی یا دولت، اختیار و صلاحیت تصمیم‌گیری در آن حوزه را نداشته باشد که این موضوع در خصوص سازمان‌های عدم تمرکز فنی و نظامات حرفه‌ای اهمیت فراوانی است. به عقیده پروفیسور مارکو، این صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل در اداره امور سازمانی، به مفهوم تشکیل حکومت‌های آزاد، آزادی در تقنین، آزادی نظام اداری نیست، بلکه به معنای اعطای صلاحیت به نهادهای متشکل در واحدهای فنی و تخصصی برای اداره‌ی خود در چهارچوب‌های مقرر در قانون است و به عنوان حق ادعایی در مقابل دولت

<sup>۱</sup> Schoenberg, Jeffrey M.; Parke, Terry R. & Others, Government Privatization (History, Examples and Issues), Commission on Government Forecasting and Accountability. 703 Stratton Office Building Springfield, Illinois 62706, 2016, p 278.

<sup>۲</sup> ویژه، پیشین، ص ۱۵۳.

<sup>۳</sup> کاویانی، کورش، حقوق شرکتهای تجارتي، چاپ سوم، تهران: میزان، ص ۹۹.

<sup>۴</sup> جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، ص

محسوب می‌گردد<sup>۱</sup>. برای تحقق این اصل، تضمین سه اصل دیگر مورد نیاز است: ۱. تضمین صلاحیت‌ها با مراعات نقش مقنن<sup>۲</sup>. رعایت تناسب از طریق اعمال کنترل<sup>۳</sup>. به رسمیت شناختن حداقل‌های صلاحیت‌های اداری - سازمانی. با این تضمین این اصول، اصل آزادی و صلاحیت مستقل در تصمیم‌گیری، اجرا و اداره امور سازمانی عامل مهمی در تمرکز زدایی اداری - فنی محسوب می‌گردد.

### بند چهارم. استقلال مالی

برخورداری نظام‌های حرفه‌ای، سازمان‌ها و مؤسسات عمومی، در جهت تحقق نظام عدم تمرکزگرایی، از شخصیت حقوقی مستقل، مستلزم دارایی مستقل است<sup>۲</sup>. این سازمان‌ها درآمدها و هزینه‌های مستقل داشته و تابع دولت مرکزی نمی‌باشند. این ویژگی از تحقق عدم تمرکز فنی، سبب می‌گردد که سازمان‌ها در اقدامات و تصمیم‌گیری‌های خویش، تحت تاثیر تصمیمات سیاسی دولت مرکزی قرار نگرفته و از ابتکار عمل بیشتری برخوردار باشند. این خصوصیت از شکل‌گیری نظام عدم تمرکز فنی، آثار نظارتی و کنترل متفاوتی از شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به دولت مرکزی را نیز به دنبال خواهد داشت<sup>۳</sup>. با نگاهی به نظام حقوقی اداری ایران، مؤسسات عمومی تخصصی - فنی، نظام‌های حرفه‌ای، شرکت‌های دولتی و مؤسسات غیر انتفاعی که زیرمجموعه نظام عدم تمرکز فنی قرار می‌گیرند، به وضوح مشخص است که مشمول نظارت و کنترل مالی دیوان محاسبات قرار نمی‌گیرند. چنانچه این ویژگی از تمرکززدایی فنی توسط دولت مرکزی، محقق نگردد و دولت خود را محقق دخالت در تصمیم‌گیری مالی مؤسسات بداند، می‌تواند در هنگام تدوین اساسنامه، تدوین لایحه بودجه سالانه کشوری و حتی از طریق ابزارهای نظارتی و کنترل مالی، اختیار و آزادی عمل مؤسسات و سازمان‌ها را به طور کلی سلب نماید و این امر اصل آزادی را که رکن رکین عدم تمرکز فنی است، مخدوش می‌نماید. در واقع نظام استقلال مالی در عدم تمرکز فنی، موجبات تحقق استقلال شخصیت حقوقی، آزادی اراده در عمل را بدون تحت تاثیر قرار گرفتن اقدامات و تصمیمات دولت مرکزی جامعه عمل می‌پوشاند و زمینه‌ساز و مقدمه واجب تحقق سایر ابزارهای لازم تمرکززدایی فنی تلقی می‌گردد. با این اوصاف، همواره دولت مرکزی در تمام سایر نظام‌های حقوقی سعی بر این داشته است که جهت نظارت و کنترل بر مؤسسات عمومی واجد صلاحیت تخصصی - فنی با سلب استقلال مالی، اقداماتی را انجام دهد. در این باب می‌توان به اساسنامه‌ی سازمان تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۸ اشاره کرد که در ماده ۳ این اساسنامه این سازمات اشاره کرد که آیین نامه‌های مالی و معاملاتی سازمان تامین اجتماعی باید به تصویب هیات وزیران برسد و ماده ۱۲ این اساسنامه به نقش هیات مدیره به تعیین ترانزنامه مالی تاکید دارد که هیات دولت در انتخاب دو نفر از اعضای این هیات مدیره دخالت دارد و در تصمیم‌گیری‌های مالی موثر می‌باشد.

<sup>۱</sup> افشاری، فاطمه و رستمی، ولی، واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه عمومی، فصل نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۸، شماره ۴۹، ص ۱۰۴.

<sup>۲</sup> دوگی، پیشین، ۱۳۸۸، ص ۱۸۹.

<sup>۳</sup> حسینی‌پور اردکانی، مجتبی، نظام حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، چاپ اول، تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۸۹، ص ۹۳.

## گفتار سوم. چالش‌ها و آسیب‌های نظام عدم تمرکز فنی

در تحقق نظام عدم تمرکز فنی در ایران، مشکلات، چالش‌ها و آسیب‌هایی وجود دارد. بخشی از این آسیب‌ها ماهیتی و ساختاری است. نظام اداری کشور ایران در حال حاضر از چابکی لازم برای تحقق نظام عدم تمرکز فنی برخوردار نیست. این مشکل از دو مسئله عمده ناشی می‌شود. اول اینکه نظام اداری بیش از حد بزرگ، گسترده و نامتوازن است که این امر موجب شده تا نظام اداری همچون فردی فربه امکان تحرک مناسب را نداشته باشد. از این رو بایستی اقداماتی در جهت منطقی کردن آن انجام پذیرد.<sup>۱</sup> دوم اینکه بخش‌های مختلف نظام اداری از توازن سیستمی لازم برخوردار نیستند و بخش‌های مختلف رشد متوازن ندارند که این امر در کنار حجم دولت مشکل را بزرگتر نموده و لزوم اقداماتی سیاسی برای متوازن‌سازی بخش‌های مختلف نظام اداری را ضروری‌تر ساخته است.<sup>۲</sup> بنابراین برای تحقق نظام عدم تمرکز فنی لازم است اصلاحات ماهیتی و ساختاری در نظام اداری مد نظر باشد. برخی از آسیب‌های نظام عدم تمرکز فنی در ایران از جنبه‌های حقوقی نشأت گرفته است. در این زمینه، مطالعه بر روی اصل آزادی اداری نشان می‌دهد که اثبات وجود آن در قانون اساسی ایران به نظر مشکل می‌رسد و دلایل کافی برای آن وجود ندارد.<sup>۳</sup> از سوی دیگر همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، یکی از شروط تحقق نظام عدم تمرکز فنی، داشتن شخصیت حقوقی مستقل سازمان‌های عدم تمرکز فنی است.<sup>۴</sup>

### بند اول. چالش‌های حوزه نظارت

دشواری‌های حوزه نظارت در نظام عدم تمرکز فنی، بخشی دیگر از آسیب‌های این نظام در ایران را تشکیل می‌دهد. سلسله‌مراتب موجود میان واحدهای مختلف محلی - موسسات عمومی و نظام‌های حرفه‌ای و نظارت دولت بر آنها از مهم‌ترین این مشکلات است. در حقیقت نحوه‌ی نظارت دولت بر روی شوراهای و برخی مؤسسات عمومی، نظام‌های حرفه‌ای و سایر ساطمان‌های عدم تمرکز فنی که در اینجا مجال پرداختن به جزئیات آن نیست، ابزار مناسبی است برای اینکه نشان بدهد آزادی اداری تا چه میزان محقق نشده است.<sup>۵</sup> بنابراین، یکی از شروط مهم

<sup>۱</sup> رحمانی، علی، تمرکززدایی و توسعه‌ی عدالت‌محور در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰، ص ۶۴.

<sup>۲</sup> جلالی و نیکونهاد، ۱۳۹۲، پیشین، ص ۱۱۷.

<sup>۳</sup> توازنی‌زاده، عباس، تاملی بر تاثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۵، شماره ۵۱، ص ۹۴.

<sup>۴</sup> اسماعیلی، میترا، علی رادان جبلی و منوچهر توسلی نائینی، نظام حقوقی حاکم بر پیمان‌های دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، شماره ۷، ص ۵۰.

<sup>۵</sup> رسولی، ۱۳۹۰، پیشین، ص ۷۰.

تحقق نظام عدم تمرکز فنی، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل با وجود یک نظام نظارتی شفاف و یکپارچه است. شواهد حاکی از آن است که نظام نظارتی در ایران فاقد چنین ویژگی‌هاییست. ادارات و مقامات وابسته به سازمان مرکزی اداره کشور بر نهادها و سازمان‌هایی که در قالب نظام عدم تمرکز (غیر متمرکز) ایجاد شده‌اند، نیز حق نظارت دارند. نظارت سازمان و مقامات متمرکز بر نهادهای غیرمتمرکز در حقوق اداری در قالب قیمومت اداری مطرح است. البته این قیمومت به مانند قیمومت مدنی ناظر بر محجورین نیست. بلکه نظارتی است که از طرف یک شخص حقوقی، حقوق عمومی بر شخص (یا اشخاص) حقوقی، حقوق عمومی دیگر اعمال می‌شود، که هر دو از نظر حقوقی مستقل و در اعمال و تصرفات خود آزاد هستند. در قیمومت اداری، برخلاف قیمومت مدنی، نظارت برخلاف اصل است. یعنی اصل بر آزادی عمل و استقلال نهادهای غیرمتمرکز است. اما برای جلوگیری از خطاهای نهادهای غیرمتمرکز و یا ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور، قانون‌گذار برای سازمان‌های مرکزی حق نظارت بر نهادهای غیر متمرکز پیش‌بینی کرده است. این نظارت هم ناظر بر اعمال و تصمیمات نهادهای غیر متمرکز و هم ناظر بر خود نهادهای غیر متمرکز است، که نهادهای مرکزی از طرق قانونی حق درخواست ابطال تصمیمات و یا انحلال نهاد و حتی حق سلب عضویت اعضاء نهادها مانند اعضای شوراهای خواهد داشت.

#### ۱- نظارت و بازرسی مؤسسات عمومی

به موجب قانون تشکیل سازمان حسابرسی و آیین نامه اجرایی آن، انجام وظایف بازرسی قانونی در شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی با سازمان حسابرسی<sup>۱</sup> یا حسابداران رسمی<sup>۲</sup> است. انجام وظایف بازرسی قانونی در شرکت‌هایی نیز که بیش از ۵۰٪ سرمایه آنها در اختیار دولت یا مؤسسات عمومی غیر دولتی است با سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی است. در صورتیکه در اساسنامه اینگونه شرکتها موافقت بیش از اکثریت نسبی یا اکثریت مطلق صاحبان سهام یا سهم‌الشرکه برای تعیین بازرسی مقرر شده باشد برای تعیین بازرسی طبق اساسنامه عمل خواهد شد. در این صورت سازمان حسابرسی نیز ممکن است توسط عضو یا اعضای دولتی یا عمومی نامزد شود و در صورت کسب آراء کافی به سمت بازرسی منسوب خواهد شد<sup>۳</sup>.

در این مورد (ماده ۷ اساسنامه ی سازمان حسابرسی)، گفته شده است<sup>۴</sup>: «نکته قابل تأمل در این رابطه، خروج از چهارچوب آیین‌نامه‌نویسی در آیین‌نامه مورد بحث است. چرا که هدف ماده واحده جبران کمبود حسابرسان برای شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی بود، نکته‌ای که از مقررات آن قانون می‌توان دریافت. در حالی که، آیین‌نامه بدون توجه به هدف مزبور و احتمالاً با ملاحظه نیازهای روز شرکتهای تجاری، به گونه‌ای نگاشته شد تا شرکتهای

<sup>۱</sup> تبصره ۲ ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲.

<sup>۲</sup> تبصره ۵ قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی‌صلاح به عنوان حسابدار رسمی مصوب ۱۳۷۲.

<sup>۳</sup> ماده ۷ اساسنامه تشکیل سازمان حسابرسی.

<sup>۴</sup> پاسبان، محمدرضا، معرفی بخش شرکتهای تجاری از لایحه تجارت، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، معرفی لایحه

تجارت و نوآوری‌های آن (مقالات همایش همراه با متن لایحه)، تهران: انتشارات وزارت بازرگانی، ۱۳۸۵، ص ۲۲۵.

غیردولتی را نیز در بر گیرد». اما نگاهی به مفاد آن ماده واحده و بندهای آن که در این اثر ذکر شده‌اند، خلاف این اظهارنظر را نشان می‌دهد.

بعضی ابراز داشته‌اند که «سازمان صنایع ملی به طور استثناء در تبصره ۲ ماده ۳ اساسنامه خود، مصوب ۱۳۵۹/۰۹/۱۷ بازرسان و حسابرسان یا مؤسسات حسابرسی از طرف سازمان را در حکم بازرسان متعهد وزارت امور اقتصادی و دارایی و بورس اوراق بهادار و سایر سازمان‌های ذینفع دانسته و از شمول مقررات حاکم بر حسابرسان رسمی و مؤسسات حسابرسی مربوط به سازمان مستثنا کرده است». اما وزارت امور اقتصادی و دارایی و بورس اوراق بهادار و سایر سازمان‌های ذینفع نسبت به شرکتها بازرسی یا حسابرسی انجام نمی‌دهند بلکه نظارت برونی انجام می‌دهند پس اصولاً چنین نظارتی جایگزین بازرسی و حسابرسی در شرکت نخواهد بود و نیاز به بازرس و حسابرس در این شرکتها همچنان باید باقی باشد. تناقضی که در اظهارنظر فوق ملاحظه می‌شود برگرفته از خود اساسنامه مورد استناد است<sup>۱</sup>.

شرکت‌های عمومی شرکت‌هایی هستند که به مؤسسات عمومی غیردولتی و دولتی تعلق دارند. اگرچه مؤسسات عمومی غیر دولتی صراحتاً در حوزه شمول فعالیت سازمان بازرسی کل کشور نیستند ولی مواردی نظیر بنیاد مستضعفان چون از نهادهای انقلابی محسوب می‌شوند تحت نظارت آن سازمان قرار می‌گیرند. شرکت‌های متعلق به شهرداری‌ها نیز اگر کاملاً متعلق به شهرداری باشند تردیدی در اعمال نظارت این سازمان نسبت به آنها نخواهد بود. ولی اگر قسمتی از سرمایه بعضی شرکت‌ها متعلق به شهرداری باشد نسبت به شمول یا عدم شمول قانون نسبت به آن تردید می‌شود چون تصریحی در قانون در این مورد وجود ندارد.

## ۲. چالش استقلال سازمان های عدم تمرکز

واحدهای غیر متمرکز فنی، علی‌رغم داشتن شخصیت حقوقی و استقلال مالی، وابستگی‌های عدیده‌ای با سازمان مرکزی دارند. معمولاً مقامات اصلی این سازمان‌ها از سوی مقامات مرکزی و یا پیشنهاد آنها منصوب می‌شوند. به عنوان مثال مدیر عامل کلیه شرکت‌های دولتی به پیشنهاد وزیر ذیربط و تصویب مجمع عمومی شرکت صورت می‌گیرد. سرمایه اولیه سازمان‌های غیر متمرکز فنی، گاهی تمام دولتی و گاهی نیز اکثریت سهام آن متعلق به دولت است. برخی از این سازمانها در ادامه فعالیت خود از استقلال مالی برخوردار می‌شوند و درصدد خودکفایی خود بر می‌آیند و به عبارت دیگر برای ادامه فعالیت خود کماکان از بودجه عمومی استفاده نمی‌کنند. دولت مرکزی نظارت شدیدتری بر این سازمان‌ها اعمال می‌کند و در راستای هدایت این سازمان‌ها دستورات مقتضی را صادر می‌کند.<sup>۲</sup> در نظام حقوق اداری فرانسه مقامات مرکزی در تعیین و انتخاب اشخاص و مقامات غیر متمرکز مداخله ندارند، زیرا سیستم انتخاب از مختصات اصلی شخصیت‌های حقوقی غیرمتمرکز است.<sup>۳</sup> به عبارت دیگر مأمورین و گردانندگان

<sup>۱</sup> مطابق تبصره ۲ ماده ۳ آن اساسنامه.

<sup>۲</sup> موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲ کلیات و ایران، چاپ هجدهم، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۹۷.

<sup>۳</sup> جلالی، ۱۳۹۴، پیشین، ص ۸۱.

مؤسسات غیرمتمرکز (عدم تمرکز فنی) انتخابی هستند نه انتصابی لذا قیومیت اداری و کنترل مقامات مرکزی شامل نحوه انجام وظایف و چگونگی صلاحیت مأمورین و اشخاص واحدهای غیر متمرکز می‌گردد.

نظارت قیومیتی نسبت به اعضای واحدهای غیرمتمرکز فنی یا اداری به چند صورت ممکن است اعمال گردد. این نظارت گاهی ممکن است به صورت حق عزل و نصب باشد. مطابق اصول حاکم بر قیومیت اداری این حق همانند حق مقامات بالای اداری در نظارت سلسله مراتبی نیست چرا که این امر در نظارت قیومیتی به صورت مطلق نبوده و تنها در صورت عدم وجود شرایط قانونی در مورد مقامات نهاد غیرمتمرکز و یا تخلف از وظایف قانونی است که مقامات قوه مرکزی حق دارند از این اختیار استفاده کنند. بدیهی است چنانچه اختیار مرکزی در این مورد نامحدود باشد، عدم تمرکز اداری معنا و مفهوم خود را از دست خواهد داد.<sup>۱</sup> هرچند که باید گفت در خصوص برخی از مؤسسات عمومی این امر مطلق است. نظیر تعیین اعضای هیأت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران توسط وزیر بهداشت درمان و آموزش پزشکی<sup>۲</sup>، تعیین رئیس بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی توسط مقام معظم رهبری. و در برخی موارد خود ارکان مؤسسات عمومی متشکل از مقامات قوهی مرکزی می‌باشند. و در مواردی این اختیار به صورت حق انحلال نهادهای غیرمتمرکز توسط مقامات قوهی مرکزی ظاهر می‌گردد. این نظارت را می‌توان شدیدترین نوع نظارت نسبت به این مؤسسات قلمداد کرد، که می‌تواند استقلال این مؤسسات را با خطر جدی مواجه سازد. که به صورت اختیار انحلال و خاتمه‌ی فعالیت بنیاد شهید و امور ایثارگران<sup>۳</sup> و بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی توسط مقام معظم رهبری اعمال می‌گردد. این موضوع در نظام‌های حرفه‌ای نیز مشهود می‌باشد که کانون مشاوران و وکلای قوه قضاییه، به عنوان مصدق‌ی از نظام‌های حرفه‌ای مورد نظارت قیومتی قوه قضاییه می‌باشد و بر آن اعمال نظارت می‌نماید و به استناد ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه ۵ سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی مصوب سال ۱۳۷۹ در تصمیمات آن کانون نقش مهمی را ایفا می‌نماید.

### بند دوم. چالش‌های بودجه

از دیگر مشکلات نظام عدم تمرکز فنی در ایران، بودجه (به ویژه منابع مالی استخدام کارکنان) است. برای تحقق شرط استقلال و آزادی عمل، لازم است تا سازمان‌های عدم تمرکز فنی به دولت وابستگی خاصی نداشته باشند. چراکه وابستگی - به ویژه وابستگی مالی - منجر به نقض آزادی عمل این مؤسسات و نهایتاً تحقق نیافتن نظام عدم تمرکز فنی می‌گردد. از طرفی برخی از این سازمان‌ها دشواری‌هایی را در تأمین بودجه‌ی لازم دارند. برخی از این مؤسسات دیربازده بوده و نیازمند سرمایه‌گذاری هستند. از طرفی برخی از مؤسسات ممکن است هیچ‌گاه به

<sup>۱</sup> طباطبایی، پیشین، ۱۳۸۷، ص ۶۹.

<sup>۲</sup> ماده ۲ قانون هیأت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۲۱.

<sup>۳</sup> ماده ۲ قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۰۲/۲۷.

سود مالی نرسیده و صرفاً به دلیل وجوب ماهیت کارشان به حیات خود ادامه دهند. تحقق نظام عدم تمرکز فنی تا حد زیادی به رفع این آسیب با در نظر گرفتن اصول صحیح تأمین مالی - از جمله بخش خصوصی - وابسته است.

از مهم‌ترین چالش‌های حوزه بودجه در بحث عدم تمرکز فنی، ترجیح منافع شخصی بر مصالح عمومی است. اگر عدم تمرکز از جهاتی موجب استقلال سازمان‌ها و نهادهای عمومی می‌شود که خود موافق اصول دموکراسی است از جهت دیگر نیز ممکن است به استبداد رأی و اجحاف و تجاوز مأموران و متصدیان این سازمان‌ها و نهادها منجر گردد. اگر اغراض شخصی و صنفی و منافع فردی بر منافع و مصالح عمومی غلبه کند، کندی کارها و جریان امور را موجب می‌گردد و تحقق به موقع برنامه‌های اجرایی را غیرممکن می‌سازد.<sup>۱</sup> رجحان منافع عمومی بر منافع و مصالح خصوصی و فردی یکی از چهارده اصل مدیریت مورد نظر هانری فایول فرانسوی است.<sup>۲</sup> فایول در این خصوص چنین می‌گوید: «در هر دستگاه باید منافع و مصالح عمومی بر منافع و مصالح فردی مقدم و مرجح شناخته شود، به عبارت دیگر در هیچ دستگاهی نباید نفع خصوصی بر نفع عمومی غالب آید.»<sup>۳</sup> هرچند این معنی در مورد کارکنان حکومت مرکزی نیز صادق است ولی در نظام غیر متمرکز به علت دوری بیشتر مأمورین سازمان از نظارت حکومت مرکزی ظن غالب بر این است که اگر مأمور سازمان عمومی عاری از صفات نیک انسانی و ایمان واقعی باشد، هنگام برخورد و اصطکاک منافع فردی با منافع عموم از اختیار شغلی و موقعیت سازمانی و مقام خود سوء استفاده کرده، نفع شخصی را بر منافع و مصالح عمومی ارجح می‌دارد. بهترین شیوه جلوگیری از این نحوه عمل، نظارت حکومت مرکزی بر اعمال و مقامات سازمان‌های عمومی است. البته نظارت حکومت مرکزی با اعمال پاره‌ای تنبیهات انضباطی و ارشاد و راهنمایی لازم، توأم است. فی‌المثل اگر حکومت مرکزی تصمیم متخذه از ناحیه سازمان و نهاد عمومی را مخالف مصالح عمومی تشخیص دهد معمولاً به عواملی از قبیل جهل، عدم رشد و بلوغ فکری مأموران حکومت‌ها و سازمان‌های عمومی و یا عدم توانایی آنان در قبول مسئولیت توسل جسته یا تصمیمات متخذه را لغو می‌کند یا اختیارات سازمان‌های عمومی را سلب می‌نماید و یا از حدود آن می‌کاهد.

<sup>۱</sup> مشبکی، ۱۳۸۹، پیشین، ص ۶۳.

<sup>۲</sup> Altmann, J., Carino, L., Flaman, R. & Schulz, I., The Undp Role in Decentralization And Local Governance: A Joint Undp-Government of Germany Evaluation, New York, Evaluation Office, United Nations Development Program, 2015, P 197.

<sup>۳</sup> Ibid, p 198.

عدم تمرکز فنی، با توجه به پیچیدگی جوامع و تخصصی شدن امور یکی از شیوه‌های مدیریتی نوین در حقوق اداری در هریک از نظام‌های حقوقی شناخته می‌شود. این نظام حقوقی از علل صرفه‌جویی هزینه‌ها، کاهش اطلاع در خدمات‌رسانی، سبک و چابک‌سازی دولت مرکزی و کاهش بوروکراسی اداری به شمار می‌آید. در این نظام حقوقی، دولت مرکزی اختیارات به سازمان، مؤسسات عمومی - فنی واگذار می‌نماید تا این سازمان‌های فنی - تخصصی، اقدامات لازم را انجام دهند. برای تحقق عدم تمرکز فنی، ابزارهایی از قبیل: شخصیت حقوقی مستقل، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری و آزادی عمل، استقلال مالی و انتخابی بودن اعضا و مدیران لازم و ضروری می‌آید که دولت مرکزی می‌بایست از طریق قانونگذاری، تصمیم‌گیری‌ها و رویه‌های عملی از آنها حمایت و پشتیبانی نماید. برخی از کشورهای موفق در این زمینه مانند فرانسه، ایالات متحده آمریکا تصمیمات لازم برای تمرکززدایی فنی و حمایت از اصول شناخته شده در این زمینه را در قانون اساسی‌شان پیش‌بینی نموده‌اند.

در نظام حقوق داخلی، به جهت عدم شناسایی اصول کلی، فاصله بین تعریف عملی و نظری، اقدامات موثری در جهت تحقق کامل تمرکززدایی فنی، صورت نگرفته است و افتراق چشمگیری با آنچه همواره در این زمینه مد نظر بوده است، حاصل شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی - سیاسی، تضمینات موثری در خصوص نظام عدم تمرکز فنی تعبیه نشده است. دولت مرکزی با تاسیس سازمان‌هایی از قبیل بانک‌ها، سازمان تامین اجتماعی، مؤسسات عمومی غیردولتی تلاش موثری را در جهت تمرکززدایی برداشته است ولی با چگونگی تدوین قوانین، اساسنامه‌های این سازمان‌ها، آنچه مدنظر از تعریف عدم تمرکز فنی به دست می‌آید، محقق نگردیده است. با بررسی ساختارهای این سازمان و مؤسسات مشخص می‌شود که به نوعی دولت مرکزی در انتصاب اعضاء و برنامه‌ریزی مالی دخالت نموده و استقلال شخصیت حقوقی و آزادی عمل آنها را سلب می‌نماید. این خلاء قانونی در تدوین قانون‌گذاری در جهت تحقق ابزارهای لازم تمرکززدایی، عدم وجود ضمانت اجرای لازم، تحقق عدم تمرکز فنی را در ایران غیرممکن می‌سازد.

دولت مرکزی می‌بایست با تعیین سیاست‌گذاری مشخص و روشن در تمام ارکان حکومتی و با استفاده از ظرفیت‌های قانون اساسی در این زمینه گام بردارد. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون موثر و دارای ضمانت اجرای موثر، شورای نگهبان با پاسداری و تفسیر قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی با نظارت بر قوه مجریه، قوه قضاییه به خصوص دو نهاد دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور و در نهایت قوه مجریه با تصمیمات صحیح و تدوین اساسنامه‌های جامع و بدون غرض‌ورزی‌های سیاسی، شرکت‌ها و سازمان‌های عمومی را در تحقق نظام عدم تمرکز فنی یاری نموده و استقلال حقوقی و مالی آنها را تامین و گام‌های موثری را در تمرکززدایی فنی بردارند. از این رو می‌توان با اصلاح پاره‌ای از قوانین و رویه‌های نادرست، تمرکززدایی از اقتصاد انحصاری دولتی، توسعه‌ی بخش خصوصی، نظارت و سازماندهی برگزاری مناقصه‌های دولتی به وسیله‌ی سازوکارهای شفاف‌سازی، تأکید بر دولت حداقلی در پرتو اندیشه‌ی حکمرانی مطلوب، بهبود نظام کارآمد و اثربخش اداری را انتظار داشت. لازمه‌ی تحقق چنین شرطی، فراهم شدن زمینه‌ی حقوقی و قانونی آن است. از این رو لازم است تا چه در قوانین



اساسی و چه در دیگر قوانین و مقررات، ابهامات و موانع نظام عدم تمرکز فنی در ایران برطرف شده و در تدوین قوانین و مقررات جدید با شفافیت و نظامی یکپارچه روبه‌رو باشیم.

## فهرست منابع

## ۱. منابع فارسی

## الف. کتاب‌ها

۱. اقتداری، علی‌محمد، سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی، چاپ ۴۱، تهران: مولوی، ۱۳۹۲.
۲. بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، چاپ یازدهم، تهران: گام نو، ۱۳۹۸.
۳. پاسبان، محمدرضا، معرفی بخش شرکت‌های تجاری از لایحه تجارت، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، معرفی لایحه تجارت و نوآوری‌های آن (مقالات همایش همراه با متن لایحه)، تهران: انتشارات وزارت بازرگانی، ۱۳۸۵.
۴. جلالی، محمد و نیکونهاد، حامد، مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه‌ی قانون‌گذار اساسی، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲.
۵. حسینی‌پور اردکانی، مجتبی، نظام حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، چاپ اول، تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۸۹.
۶. دوگی، لئون، دروس حقوق عمومی، مترجم: محمد رضا ویژه، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸.
۷. طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، چاپ چهارم، تهران: قومس، ۱۳۷۸.
۸. کاویانی، کورش، حقوق شرکتهای تجاری، چاپ سوم، تهران: میزان.
۹. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲ کلیات و ایران، چاپ هجدهم، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
۱۰. ویسی، هادی، درآمدی بر دولت محلی، چاپ دوم، تهران: سمت، ۱۳۹۶.

## ب. مقاله‌ها

۱۱. آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی راد، محمدمبین، تحول ساختار دولت — کشور در ایران در پرتو پیدایش مناطق آزاد تجاری - صنعتی، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره هفتم، ۱۴۰۰.
۱۲. آقایی‌طوق، مسلم و موسوی، حسن، درآمدی آسیب‌شناختی بر نحوه شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر نام، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره سوم، ۱۳۹۹.

۱۳. آقایی طوق، مسلم، نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، دانش حقوق عمومی، سال ششم، ۱۳۹۶، شماره ۱۸.
۱۴. اسماعیلی، میترا، علی رادان جبلی و منوچهر توسلی نائینی، نظام حقوقی حاکم بر پیمان‌های دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، شماره ۷.
۱۵. افشاری، فاطمه و رستمی، ولی، واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه عمومی، فصل نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۸، شماره ۴۹.
۱۶. توازنی‌زاده، عباس، تمامی بر تاثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمان‌های دولتی و برنامه‌های اصلاح ساختار نظام اداری ایران، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۵، شماره ۵۱.
۱۷. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، شماره ۴۷.
۱۸. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۱۹. قلی‌زاده، احد، تحلیل مسائل حقوقی نظام بازرسی شرکتهای سهامی، دولتی و عمومی، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ۱۳۹۰، شماره ۵۸.
۲۰. مشبکی اصفهانی، اصغر، بهبود نظام اداری؛ به سمت خصوصی سازی و عدم تمرکز، ماهنامه تدبیر، ۱۳۸۹، شماره ۲۱۶.
۲۱. ویژه، محمدرضا، دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۳، شماره ۴.

### ج. پایان‌نامه‌ها

۲۲. رحمانی، علی، تمرکززدایی و توسعه‌ی عدالت‌محور در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰.
۲۳. رسولی، مرتضی، بررسی جایگاه امور محلی در حقوق اداری ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۰.

### ۲. منابع انگلیسی

24. Altmann, J., Carino, L., Flaman, R. & Schulz, I., The Undp Role in Decentralization And Local Governance: A Joint Undp-Government of Germany Evaluation, New York, Evaluation Office, United Nations Development Program, 2015.
25. Brownill, sue & Carpenter, Juliet, participation and planning; dichotomis, rationalities and strategies for power, TPR78, 2007.

26. Robertson, David, A Dictionary of Modern Politics, 2ed, London: Europa Publication Limited, 1993.

27. Schoenberg, Jeffrey M.; Parke, Terry R. & Others, Government Privatization (History, Examples and Issues), Commision on Government Forecasting and Accountability. 703 Stratton Office Building Springfield, Illinois 62706, 2016.