

تحلیل ساختار تمرکز و عدم تمرکز اداری در نظام حقوق اداری ایران

جواد نوری^۱، سینا چوبی^۲

^۱مقطع دکتری حقوق عمومی، دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران.

^۲دانشجوی کارشناسی حقوق دپارتمان حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران.

چکیده

نظام اداری هر کشور، بازتابی از ساختار سیاسی، فرهنگی و تاریخی آن کشور می‌باشد و نقش تعیین‌کننده‌ای در کیفیت حکمرانی ایفا می‌کند. در این مقاله، با تمرکز بر نظام حقوقی اداری ایران، به بررسی ساختاری دو الگوی اصلی «تمرکز اداری» و «عدم تمرکز اداری» پرداخته شده است. از دوران باستان تا دوره معاصر، ساختار اداری ایران همواره میان این دو قطب در نوسان بوده و هر دوره، ویژگی‌ها و پیامدهای خاص خود را به همراه داشته است. در دوره‌هایی مانند هخامنشیان و پهلوی، تمرکز شدید اداری موجب انسجام و اقتدار مرکزی شد، اما در مقابل، در دوره‌هایی چون اشکانیان یا پس از انقلاب اسلامی، گرایش‌هایی به عدم تمرکز و مشارکت محلی مشاهده می‌شود. در این پژوهش، با بهره‌گیری از روش تحلیلی - تطبیقی، ساختار اداری ایران با مدل‌های کشورهای منتخب نظیر آلمان، فرانسه، ترکیه و هند مقایسه شده و چالش‌های حقوقی، ساختاری، فرهنگی و مدیریتی موجود در مسیر تحقق عدم تمرکز اداری در ایران شناسایی گردیده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که تحقق حکمرانی متوازن در ایران، مستلزم بازنگری در قوانین، تقویت نهادهای محلی، ارتقاء فرهنگ مشارکت عمومی و ایجاد تعادل هوشمندانه میان تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری است. در پایان، راهکارهایی اجرایی برای بهبود ساختار اداری کشور ارائه شده است.

کلیدواژه: تمرکز اداری، عدم تمرکز، حقوق اداری ایران، شوراهای محلی، حکمرانی، ساختار اداری

مقدمه

نظام اداری، به عنوان یکی از ارکان بنیادین حکمرانی، نقش تعیین کننده‌ای در کیفیت مدیریت عمومی، توزیع قدرت، و ارائه خدمات به شهروندان ایفا می‌کند. در این میان، دو الگوی اصلی «تمرکز اداری» و «عدم تمرکز اداری» در ساختار اداری، همواره موضوع بحث و تصمیم‌سازی‌های کلان در نظام‌های سیاسی مختلف بوده‌اند. الگوی تمرکز اداری با تکیه بر اقتدار دولت مرکزی، به دنبال انسجام، هماهنگی و کنترل یکپارچه بر فرآیندهای اجرایی است؛ در حالی که عدم تمرکز اداری، با تفویض اختیار به نهادهای محلی و منطقه‌ای، زمینه‌ساز مشارکت مردمی، پاسخ‌گویی بیشتر و انعطاف در مدیریت محلی می‌گردد. تجربه تاریخی ایران نشان می‌دهد که ساختار اداری کشور، همواره در نوسان میان این دو قطب قرار داشته است. از تمرکز شدید در دوران هخامنشیان و ساسانیان، تا ساختار ملوک‌الطوایفی در دوره اشکانیان، از تلاش‌های مشروطه‌خواهان برای تمرکززدایی، تا تمرکزگرایی بوروکراتیک در عصر پهلوی، و نهایتاً شکل‌گیری نهادهای مشارکتی پس از انقلاب اسلامی، همگی نشان از پیچیدگی و پویایی نظام اداری ایران دارند. با توجه به اهمیت این موضوع، مقاله حاضر با هدف تحلیل تاریخی و ساختاری الگوهای تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری در نظام حقوقی اداری ایران نگاشته شده است. در این راستا، ابتدا مفاهیم کلیدی تبیین می‌گردد، سپس سیر تاریخی ساختار اداری کشور بررسی، و در ادامه با بهره‌گیری از روش تحلیلی - تطبیقی، وضعیت ایران با کشورهای منتخب مقایسه شده و چالش‌های موجود شناسایی می‌گردد. در پایان نیز، راهکارهایی برای بهبود ساختار اداری و تحقق حکمرانی متوازن ارائه خواهد شد.

فصل اول: بیان مفاهیم

بند اول: نظام اداری

نظام اداری به مجموعه‌ای از نهادها، ساختارها، رویه‌ها و قوانین اطلاق می‌شود که وظیفه برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و نظارت بر امور عمومی کشور را بر عهده دارند. این نظام، رابط میان دولت و جامعه است و نقش کلیدی در تحقق اهداف حکمرانی، ارائه خدمات عمومی، و اجرای سیاست‌های عمومی ایفا می‌کند. نظام اداری می‌تواند متمرکز، غیرمتمرکز یا ترکیبی از هر دو باشد (علوی، تبار، ۱۳۹۰). به عنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی، مجموعه‌ای از نهادها، ساختارها، قوانین، رویه‌ها و فرآیندهایی است که وظیفه برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، نظارت و اجرای سیاست‌های عمومی را در سطح ملی و محلی بر عهده دارد. این نظام، پل ارتباطی میان دولت و جامعه است و نقش کلیدی در تحقق اهداف توسعه‌ای، ارائه خدمات عمومی، حفظ نظم اجتماعی و اجرای عدالت ایفا می‌کند. نظام اداری می‌تواند در قالب‌های مختلفی مانند متمرکز، غیرمتمرکز یا ترکیبی از هر دو شکل بگیرد. انتخاب نوع ساختار اداری، به عوامل متعددی از جمله تاریخ سیاسی، فرهنگ حکمرانی، سطح توسعه‌یافتگی، ساختار جمعیتی و جغرافیایی کشور بستگی دارد. در کشورهای توسعه‌یافته، نظام اداری معمولاً بر پایه اصول شایسته‌سالاری، پاسخ‌گویی، شفافیت و مشارکت عمومی طراحی می‌شود؛ در حالی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، این نظام با چالش‌هایی چون بوروکراسی ناکارآمد، تمرکزگرایی افراطی، فساد اداری و سیاست‌زدگی مواجه است. در ایران، نظام اداری دارای پیشینه‌ای کهن است و از دوران باستان تاکنون، تحولات متعددی را تجربه کرده است. ساختار فعلی آن، ترکیبی از الگوهای سنتی و مدرن است که در برخی حوزه‌ها از نظام‌های اروپایی الگوبرداری شده و در برخی دیگر، متأثر از ساختارهای بومی و انقلابی است. با این حال، همچنان چالش‌هایی مانند تمرکز بیش از حد اختیارات در دولت مرکزی، ضعف در تفویض اختیار، و ناکارآمدی نهادهای محلی از موانع اصلی در مسیر تحقق حکمرانی مطلوب به‌شمار می‌روند. درک دقیق مفهوم و کارکرد نظام اداری، پیش‌نیاز تحلیل ساختار حقوقی و اجرایی کشور و طراحی اصلاحات مؤثر در جهت بهبود عملکرد دولت و افزایش رضایت عمومی است. (پژوهشکده مطالعات راهبردی ۱۴۰۱).

بند دوم: تمرکز اداری

تمرکز اداری به ساختاری اطلاق می‌شود که در آن، اختیارات تصمیم‌گیری، منابع مالی و اجرایی عمدتاً در اختیار دولت مرکزی قرار دارد. در این مدل، نهادهای محلی تابع سیاست‌ها و دستورات مرکز هستند و استقلال محدودی دارند. مزایای این مدل شامل انسجام ملی، هماهنگی سیاست‌ها و کنترل یکپارچه است؛ اما در مقابل، معایبی چون کاهش مشارکت مردمی، کندی در پاسخ‌گویی به نیازهای محلی و تمرکز بیش از حد قدرت نیز مطرح است. در این شیوه از اداره جامعه، سیستم تمرکز اداری در مرکز قرارداد و حق تصمیم‌گیری در اداره امور ملی و محلی در انحصار دولت مرکزی است و انجام هرگونه فعالیت اداری مستلزم اجازه و دستور از مرکز می‌باشد. (نوری، جواد. جزوه اداری ۱، ۱۴۰۴)

بند سوم: عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز به سیستمی گفته می‌شود که در آن دولت مرکزی بخشی از اختیارات و مسئولیت‌ها را به نهادهای محلی یا منطقه‌ای تفویض می‌کند. هدف اصلی این رویکرد، افزایش کارآمدی، پاسخ‌گویی به نیازهای محلی و ارتقاء مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی است. عدم تمرکز ممکن است به شکل قانونی، مالی، یا سیاسی ظاهر شود. (علوی تبار، ۱۳۹۰) در مدل عدم تمرکز، هدف اصلی افزایش کارآمدی، پاسخ‌گویی، شفافیت و مشارکت مردمی در اداره امور عمومی است. این مدل به نهادهای محلی اجازه می‌دهد تا با شناخت دقیق‌تری از نیازهای منطقه‌ای، تصمیمات مؤثرتری اتخاذ کنند. با این حال، تحقق عدم تمرکز مؤثر نیازمند زیرساخت‌های حقوقی، منابع مالی پایدار، آموزش مدیران محلی و فرهنگ مشارکت عمومی است. در ایران، با وجود پیش‌بینی‌هایی در قانون شوراها، همچنان بسیاری از اختیارات در سطح دولت مرکزی متمرکز باقی مانده و نهادهای محلی از استقلال واقعی برخوردار نیستند. (امامی، قشلاق، ۱۳۸۷)

بند چهارم: تفویض اختیار (Delegation)

تفویض اختیار یکی از ابزارهای تحقق عدم تمرکز اداری است که طی آن، نهاد مرکزی بخشی از اختیارات خود را به نهادهای پایین‌دستی واگذار می‌کند، اما مسئولیت نهایی همچنان با مرکز باقی می‌ماند. این رابطه مبتنی بر اعتماد، نظارت و پاسخ‌گویی است و معمولاً در قالب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی تنظیم می‌شود. (صادقی، ۱۴۰۰) در حقوق عمومی قواعدی تصویب شده است تا مقامات اداری بالاتر انجام پاره‌ای از وظایف و اختیارات خود را به مقامات اداری پایین‌تر واگذار نماید که به این عمل تفویض اختیار گفته می‌شود. (نوری، جواد. جزوه اداری ۱، ۱۴۰۴)

بند پنجم: انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی

این انجمن‌ها نخستین تجربه رسمی ایران در زمینه عدم تمرکز سیاسی و اداری بودند که در جریان نهضت مشروطه و بر اساس قانون اساسی ۱۲۸۵ شکل گرفتند. هدف آن‌ها، اداره امور محلی توسط نمایندگان منتخب مردم بود. (شاهدی، ۱۴۰۰) با وجود ظرفیت‌های قانونی، این نهادها به دلیل ضعف ساختاری، نبود فرهنگ مشارکت، و مداخلات سیاسی، در عمل موفقیت چندانی نداشتند و حتی در برخی مناطق موجب بی‌ثباتی شدند (رضایی، ۱۳۹۸). در برخی مناطق، فعالیت این انجمن‌ها به جای تقویت نظم محلی، موجب بی‌ثباتی و رقابت‌های قومی و محلی شد. با این حال، تجربه انجمن‌های ایالتی و ولایتی، نقطه عطفی در تاریخ حقوق اداری ایران به‌شمار می‌رود و زمینه‌ساز شکل‌گیری نهادهای محلی در دوره‌های بعدی شد. این تجربه نشان داد که تحقق عدم تمرکز، صرفاً با تصویب قانون ممکن نیست، بلکه نیازمند بسترهای فرهنگی، آموزشی و ساختاری است. (پهلوان‌پور، ۱۳۹۳).

بند ششم: نظام اداری ایران

نظام حقوق اداری ایران، مجموعه‌ای از قواعد، نهادها و رویه‌هایی است که نحوه اداره امور عمومی، رابطه دولت با شهروندان، و حدود اختیارات نهادهای اجرایی را تعیین می‌کند. این نظام در طول تاریخ، تحت تأثیر تحولات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، بارها دچار تغییر شده و هم‌اکنون نیز ترکیبی از تمرکز سیاسی و عدم تمرکز نهادی را تجربه می‌کند. نظام حقوق اداری ایران، ترکیبی از قواعد آمره، عرف حقوق عمومی، اصول قانون اساسی و آیین‌نامه‌های اجرایی است که چارچوب تعامل میان حاکمیت، نهادهای اجرایی و شهروندان را تعریف می‌کند. در این نظام، حوزه‌هایی نظیر استخدام دولتی، روابط استخدامی، صلاحیت مقام

اداری، حدود اختیارات و قواعد نظارتی تعریف می‌شوند. نظام اداری ایران از منظر تاریخی، سیر تکاملی متنوعی داشته که در برخی دوره‌ها گرایش به تمرکز شدید، و در برخی دیگر تمایل به تفویض اختیار مشاهده می‌شود. در دوران معاصر، با تصویب قانون شوراها، تلاش‌هایی برای تقویت نهادهای محلی صورت گرفت؛ اما به دلیل ضعف در تدوین دقیق قوانین، تداخل صلاحیت‌ها، و فقدان نظام پایدار پاسخ‌گویی، این تلاش‌ها نتوانسته‌اند منجر به تحقق حکمرانی منطقه‌ای مؤثر شوند.

فصل دوم تاریخچه سیستم اداری در ایران:

نظام اداری ایران، بازتابی از ساختار سیاسی، فرهنگی و اجتماعی هر دوره تاریخی بوده و همواره میان دو قطب تمرکز و عدم تمرکز در نوسان بوده است. بررسی این سیر تاریخی، نه تنها درک بهتری از ریشه‌های ساختار فعلی به ما می‌دهد، بلکه زمینه‌ای برای تحلیل نقاط قوت و ضعف آن فراهم می‌سازد. (طباطبایی، حقوق اداری)

گفتار اول: دوران باستان (تمرکز ساختاری تا انعطاف محلی)

در دوره هخامنشیان، با تشکیل یک امپراتوری گسترده، نظام اداری متمرکزی شکل گرفت که بر پایه تقسیمات ساتراپی اداره می‌شد. هر ساتراپ نماینده شاه در ایالت خود بود، اما نظارت مرکزی از طریق دبیران سلطنتی و مأموران ویژه حفظ می‌شد. این مدل، نمونه‌ای از تمرکز همراه با نظارت غیرمستقیم بر نهادهای محلی بود. همچنین، وجود نظام پستی، دفاتر مالیاتی و ثبت اسناد، نشان از ساختار نسبتاً پیشرفته اداری در این دوره دارد. در دوره اشکانیان، تمرکز اداری تضعیف شد و حکام محلی استقلال بیشتری یافتند. این وضعیت به شکل‌گیری ساختار ملوک‌الطوایفی انجامید که در آن، دولت مرکزی اقتدار محدودی داشت و اداره امور بیشتر در اختیار خاندان‌های محلی بود. این ساختار، گرچه موجب انعطاف‌پذیری در اداره مناطق شد، اما انسجام ملی را تضعیف کرد. ساسانیان مجدداً تمرکز اداری را احیا کردند. با ایجاد ساختارهای منظم دیوانی، مأموران دولتی در سراسر کشور مستقر شدند و سلسله‌مراتب اداری مشخصی شکل گرفت که تا حدودی شبیه به بوروکراسی‌های مدرن بود. دیوان‌ها، دفاتر مالی، و نظامات قضایی مستقل، از ویژگی‌های برجسته این دوره بودند. (بشیری، ۱۳۸۵)

گفتار دوم: دوره اسلامی (تمرکز دینی-سیاسی و فروپاشی تدریجی آن)

با استقرار خلافت اسلامی، تمرکز قدرت در شخص خلیفه تجلی یافت. حکام ایالات از سوی خلیفه منصوب می‌شدند و پاسخ‌گو به مرکز بودند. اما با گذشت زمان و تضعیف خلافت عباسی، امارت‌های محلی در ایران شکل گرفتند (مانند طاهریان، صفاریان، سامانیان) که عملاً استقلال اداری و سیاسی داشتند. در این دوره، گرچه ساختار حقوقی اسلام بر تمرکز تأکید داشت، اما در عمل، عدم تمرکز و استقلال محلی گسترش یافت. همچنین، نهادهایی مانند بیت‌المال، دیوان مظالم، و قاضی‌القضات، ساختار اداری خاصی را شکل دادند که در برخی مناطق به صورت مستقل از مرکز عمل می‌کردند. (محمودی، ۱۳۹۴)

گفتار سوم: صفویه تا قاجار (تمرکز صوری، عدم تمرکز عملی)

صفویان با احیای دولت ملی، تلاش کردند ساختار متمرکز اداری ایجاد کنند. با این حال، حکام ولایات همچنان قدرت زیادی داشتند و در عمل، بسیاری از تصمیمات را مستقل از مرکز اتخاذ می‌کردند. در این دوره، نهادهایی مانند دیوان بیگی، دیوان استیفا و دیوان عرض شکل گرفتند، اما به دلیل ضعف نظارت مرکزی، کارآمدی محدودی داشتند. (علوی تبار، ۱۳۹۰) در دوره قاجار، به‌ویژه پیش از مشروطه، سلطنت مطلقه حاکم بود، اما ضعف دولت مرکزی، نفوذ حکام محلی را افزایش داد. درگیری‌های داخلی، شورش‌ها و نافرمانی‌های گسترده، نشانه‌هایی از فروپاشی تمرکز واقعی بودند. همچنین، نبود نظام اداری مدون و وابستگی شدید به دربار، موجب بی‌ثباتی ساختار اداری شد. (مختاری، بیات، ۱۴۰۳).

گفتار چهارم: مشروطه (نخستین تلاش قانونی برای تمرکززدایی)

با تصویب قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۵، برای نخستین بار ساختار حقوقی اداره محلی تعریف شد. انجمن‌های ایالتی و ولایتی به عنوان نهادهایی برای اداره امور محلی توسط مردم ایجاد شدند. این انجمن‌ها، الگوبرداری شده از نظام اداری فرانسه و بلژیک بودند و هدف آن‌ها، مشارکت مردم در اداره امور محلی و کاهش تمرکز قدرت بود. با این حال، به دلیل نبود فرهنگ مشارکت، ضعف آموزش عمومی، و نفوذ نیروهای سیاسی، این انجمن‌ها در عمل ناکام ماندند و حتی در برخی مناطق موجب هرج و مرج شدند. با وجود این، تجربه مشروطه، نقطه عطفی در تاریخ حقوق اداری ایران محسوب می‌شود. (علوی تبار، ۱۳۹۴)

گفتار پنجم: پهلوی (تمرکزگرایی مدرن و بوروکراتیک)

در دوره رضاشاه، تمرکز اداری به اوج خود رسید. با الگوبرداری از نظام‌های اروپایی، ساختارهای بوروکراتیک مدرن ایجاد شد. سازمان‌هایی مانند شهربانی، ثبت احوال، و وزارتخانه‌های تخصصی شکل گرفتند. در این دوره، دولت مرکزی کنترل کامل بر نهادهای محلی داشت و تفویض اختیار تقریباً وجود نداشت. در دوره محمدرضا شاه، با اجرای برنامه‌های عمرانی و اصلاحات ارضی، تمرکز اداری حفظ شد، اما تلاش‌هایی برای مدرن‌سازی و افزایش کارآمدی صورت گرفت. با این حال، مشارکت مردمی در اداره امور همچنان محدود بود. (رضایی و مزروعی، ۱۳۹۳)

گفتار ششم: پس از انقلاب اسلامی (تمرکز سیاسی، عدم تمرکز نهادی)

انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، ساختار اداری کشور را دگرگون کرد. با تأسیس نهادهایی مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا، بسیج، و کمیته‌های محلی، تلاش شد تا مشارکت مردمی در اداره امور افزایش یابد. قانون شوراها در سال ۱۳۷۵ تصویب شد و از سال ۱۳۷۷ به اجرا درآمد. با این حال، بسیاری از این نهادها وابسته به سیاست‌های کلان نظام مرکزی باقی ماندند و استقلال واقعی آن‌ها محدود بود. در نتیجه، نظام اداری ایران در این دوره، ترکیبی از تمرکز سیاسی و عدم تمرکز نهادی را تجربه کرد. (حکاک زاده و میرزاپور ولمی، ۱۴۰۰)

فصل سوم: تحلیل تطبیقی تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری در نظام اداری و چالش‌های آن در ایران

تحلیل تطبیقی در حوزه حقوق اداری، ابزاری مؤثر برای شناسایی نقاط قوت و ضعف ساختارهای حکمرانی در کشورهاست. بررسی مدل‌های تمرکز و عدم تمرکز در نظام‌های اداری مختلف، می‌تواند به درک بهتر از جایگاه ایران در این زمینه و ارائه راهکارهای اصلاحی کمک کند. در این فصل، ضمن مقایسه تطبیقی با کشورهای منتخب، چالش‌های ساختاری، حقوقی و فرهنگی تمرکززدایی در ایران نیز بررسی می‌شود.

گفتار اول. مدل‌های تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری در نظام‌های اداری تطبیقی

الف - فرانسه: نمونه‌ای از تمرکز اداری کلاسیک است. دولت مرکزی کنترل گسترده‌ای بر نهادهای محلی دارد، اما در دهه‌های اخیر با ایجاد نهادهایی مانند شوراهای منطقه‌ای، به سمت عدم تمرکز تدریجی حرکت کرده است.

ب - آلمان: دارای نظام فدرال و عدم تمرکز پیشرفته است. ایالت‌ها (Länder) دارای اختیارات گسترده در قانون‌گذاری، مالیات، آموزش و خدمات عمومی هستند. این مدل، نمونه‌ای از تفویض اختیار واقعی و مؤثر است.

ج - ترکیه: ساختار اداری ترکیه گرچه متمرکز است، اما در سال‌های اخیر با اصلاحات قانونی، اختیارات بیشتری به شهرداری‌ها و شوراهای محلی داده شده است. با این حال، تمرکز سیاسی همچنان بالاست.

د - هند: با وجود جمعیت بالا و تنوع فرهنگی، نظام اداری هند بر پایه عدم تمرکز استوار است. ایالت‌ها دارای دولت‌های محلی مستقل هستند و قانون اساسی هند، اختیارات مشخصی برای آن‌ها تعیین کرده است. (او ای سی دی، ۲۰۲۰)

گفتار دوم. وضعیت ایران در مقایسه با مدل‌های تطبیقی

نظام اداری ایران، از نظر ساختار قانونی، ترکیبی از تمرکز سیاسی و عدم تمرکز نهادی است. با وجود نهادهایی مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا، بسیاری از تصمیمات کلان همچنان در سطح دولت مرکزی اتخاذ می‌شود. در مقایسه با کشورهای مانند آلمان یا هند، تفویض اختیار در ایران بیشتر جنبه شکلی دارد تا ماهوی. در مقایسه با آلمان که دارای نظام فدرال با ایالت‌های مستقل و دارای اختیارات گسترده در حوزه‌های قانون‌گذاری، مالیات، آموزش و خدمات عمومی است، ایران فاقد چنین ساختار حقوقی و سیاسی است. در آلمان، ایالت‌ها دارای دولت‌های محلی با بودجه مستقل و نظام پاسخ‌گویی مشخص هستند، در حالی

که در ایران، شوراهای اسلامی شهر و روستا فاقد اختیارات اجرایی مؤثر و منابع مالی پایدارند. در قیاس با فرانسه که گرچه ساختار متمرکز دارد اما در دهه‌های اخیر با ایجاد شوراهای منطقه‌ای و تفویض برخی اختیارات به نهادهای محلی، به سمت عدم تمرکز تدریجی حرکت کرده، ایران هنوز در مرحله‌ای است که تمرکز سیاسی و اداری بر تصمیم‌گیری‌های کلان حاکم است و نهادهای محلی بیشتر نقش مشورتی یا اجرایی محدود دارند. در ترکیه نیز با وجود ساختار سیاسی متمرکز، اصلاحات قانونی در دهه‌های اخیر موجب افزایش اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای محلی شده است. در ایران، اگرچه قانون شوراهای سال ۱۳۷۷ به اجرا درآمده، اما نبود ضمانت اجرایی کافی، تداخل وظایف با دولت مرکزی، و ضعف در نظام بودجه‌ریزی منطقه‌ای موجب شده تا این نهادها نتوانند نقش مؤثری ایفا کنند. در مقایسه با هند که با وجود تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، توانسته نظام عدم تمرکز مؤثری را از طریق دولت‌های ایالتی و شوراهای محلی پیاده‌سازی کند، ایران هنوز فاقد ساختارهای حقوقی و اجرایی لازم برای تحقق چنین مدلی است. در هند، قانون اساسی اختیارات مشخصی برای ایالت‌ها تعیین کرده و بودجه‌های مستقل برای آن‌ها در نظر گرفته شده است، در حالی که در ایران، وابستگی مالی و اداری نهادهای محلی به مرکز، مانع از تحقق استقلال واقعی آن‌ها شده است. در مجموع، می‌توان گفت که نظام اداری ایران در مقایسه با مدل‌های موفق جهانی، در مرحله‌ای از گذار قرار دارد؛ گذاری که نیازمند اصلاحات حقوقی، تقویت نهادهای محلی، بازنگری در نظام بودجه‌ریزی، و ارتقاء فرهنگ مشارکت عمومی است تا بتواند از یک ساختار نیمه‌متمرکز ناکارآمد، به سمت یک نظام اداری متوازن و پاسخ‌گو حرکت کند. (حکاک زاده و میرزاپور ولمی، ۱۴۰۰)

گفتار سوم. چالش‌های تمرکز و عدم تمرکز در ایران

بر اساس مطالعات تطبیقی و پژوهش‌های داخلی، مهم‌ترین چالش‌های نظام اداری ایران عبارت‌اند از:

- ۱- **چالش‌های حقوقی:** عدم شفافیت در قوانین مربوط به اختیارات نهادهای محلی، تداخل وظایف با دولت مرکزی، و ضعف در اجرای قانون شوراهای ۲،
- ۲- **چالش‌های ساختاری:** نبود زیرساخت‌های اداری و مالی مستقل برای نهادهای محلی، تمرکز منابع در پایتخت، و ضعف در نظام بودجه‌ریزی منطقه‌ای
- ۳- **چالش‌های فرهنگی و سیاسی:** بی‌اعتمادی به نهادهای محلی، نگرانی از تجزیه‌طلبی، و مقاومت نخبگان سیاسی در برابر واگذاری قدرت ۴.
- ۴- **چالش‌های مدیریتی:** ضعف در آموزش مدیران محلی، نبود نظام انتخاب شایسته‌سالار، و نفوذ افراد غیرمتخصص در شوراهای (عزیزی، افشاری، ۱۴۰۰)

گفتار چهارم: ملاحظات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در تحقق عدم تمرکز در ایران

تحقق عدم تمرکز اداری در ایران، صرفاً یک مسئله حقوقی یا ساختاری نیست، بلکه به شدت تحت تأثیر بافت فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور قرار دارد. در بسیاری از کشورهایی که مدل‌های موفق‌تری از عدم تمرکز را تجربه کرده‌اند، پیش‌زمینه‌هایی چون اعتماد عمومی، فرهنگ مشارکت، و آموزش سیاسی شهروندان نقش کلیدی ایفا کرده‌اند. در ایران اما، این مؤلفه‌ها با چالش‌های جدی مواجه‌اند. منظر فرهنگی، نگرش تاریخی تمرکزگرایانه که ریشه در ساختارهای سلطنتی، اقتدارگرایی سیاسی و تجربه‌های تلخ ملوک‌الطوایفی دارد، باعث شده تا واگذاری قدرت به نهادهای محلی با نوعی بی‌اعتمادی همراه باشد. این بی‌اعتمادی نه تنها در سطح حاکمیت، بلکه در میان مردم نیز دیده می‌شود؛ به گونه‌ای که بسیاری از شهروندان، شوراهای محلی را نهادهایی ناکارآمد یا وابسته تلقی می‌کنند. این ذهنیت، مانعی جدی در مسیر تفویض اختیار واقعی به نهادهای محلی است. از منظر اجتماعی، سطح پایین سواد مدنی و آگاهی عمومی نسبت به نقش شوراهای محلی، موجب شده تا مشارکت مردمی در فرآیند تصمیم‌گیری محلی محدود و گاه نمایشی باشد. در بسیاری از مناطق، انتخابات

شوراها به رقابت‌های قومی، محلی یا حتی خانوادگی تقلیل یافته و از مسیر اصلی خود منحرف شده است. نبود آموزش عمومی در زمینه حقوق شهروندی و نقش نهادهای محلی، موجب شده تا مردم نتوانند از ظرفیت‌های قانونی موجود بهره‌برداری مؤثر داشته باشند. از منظر سیاسی نیز، تمرکز منابع مالی، انسانی و تصمیم‌گیری در پایتخت، موجب شده نهادهای محلی از استقلال واقعی برخوردار نباشند. بسیاری از شوراها و شهرداری‌ها، حتی در امور ابتدایی نیز نیازمند تأیید یا حمایت دولت مرکزی هستند. این وابستگی، عملاً فلسفه وجودی عدم تمرکز را زیر سؤال می‌برد و موجب تضعیف انگیزه و کارآمدی در سطوح محلی می‌شود. همچنین، ساختار حزبی ضعیف و نبود نظام سیاسی محلی منسجم، موجب شده تا نهادهای محلی فاقد پشتوانه سیاسی و فکری باشند. در حالی که در بسیاری از کشورها، احزاب محلی نقش مهمی در هدایت شوراها و پاسخ‌گویی به مردم ایفا می‌کنند، در ایران این خلأ به شدت احساس می‌شود. در مجموع، تحقق عدم تمرکز در ایران نیازمند تحول فرهنگی، آموزش عمومی، اصلاح ساختارهای سیاسی و بازتعریف رابطه مرکز و پیرامون است. بدون این پیش‌زمینه‌ها، هرگونه اصلاح حقوقی یا ساختاری، به نتیجه‌ای پایدار نخواهد انجامید. بنابراین، تمرکززدایی موفق در ایران، نه تنها به اراده سیاسی، بلکه به بازسازی اعتماد عمومی، تقویت نهادهای مدنی، و ارتقاء فرهنگ مشارکت وابسته است. (بشیریه. مولایی. ۱۳۹۹)

فصل چهارم: نتیجه‌گیری

تحلیل تاریخی و تطبیقی ساختار اداری ایران نشان می‌دهد که نظام حکمرانی کشور، همواره میان دو قطب تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری در نوسان بوده است. ساختارهای متمرکز در دوره‌هایی به ایجاد انسجام، امنیت و هماهنگی ملی کمک کرده‌اند، اما در مقابل، با کاهش مشارکت مردمی، خطر تمرکز قدرت و استبداد سیاسی نیز افزایش یافته است. از سوی دیگر، تلاش برای عدم تمرکز از طریق نهادهایی نظیر انجمن‌های محلی در مشروطه یا شوراهای اسلامی پس از انقلاب، با چالش‌هایی مانند ضعف ساختاری، نبود آموزش سیاسی و تداخل وظایف روبه‌رو بوده است. مطالعه تطبیقی با کشورهای همچون آلمان، فرانسه، ترکیه و هند نیز نشان می‌دهد که موفقیت در پیاده‌سازی هر مدل، بیش از آنکه به انتخاب رویکرد تمرکز یا عدم تمرکز وابسته باشد، به ایجاد زیرساخت‌های حقوقی، منابع مالی مستقل، فرهنگ مشارکت عمومی و نظام پاسخ‌گویی مؤثر بستگی دارد. در شرایط فعلی ایران، هر دو مدل در کنار مزایا، با چالش‌هایی همراه‌اند. بنابراین، حرکت به سوی یک تعادل هوشمندانه و منعطف میان تمرکز و عدم تمرکز، امری ضروری به نظر می‌رسد. پیشنهادهای اجرایی: بازنگری در قوانین شوراها و نهادهای محلی قوانین مربوط به شوراهای اسلامی شهر و روستا، شهرداری‌ها و سایر نهادهای محلی باید به گونه‌ای اصلاح شوند که اختیارات، وظایف و حدود مسئولیت آن‌ها به صورت شفاف، قابل اجرا و بدون تداخل با دولت مرکزی تعریف گردد. این بازنگری باید با هدف افزایش استقلال عملکردی، کاهش تمرکز تصمیم‌گیری و ارتقاء پاسخ‌گویی محلی انجام شود. همچنین، لازم است ضمانت‌های اجرایی برای اجرای مصوبات شوراها در نظر گرفته شود. از طرفی تفکیک منابع مالی و بودجه‌ای نهادهای محلی از دولت مرکزی وابستگی مالی نهادهای محلی به دولت مرکزی، یکی از موانع اصلی در تحقق عدم تمرکز واقعی است. ایجاد نظام بودجه‌ریزی منطقه‌ای، تخصیص درآمدهای پایدار محلی (مانند مالیات‌های شهری، عوارض خدماتی، و درآمدهای مستقل شهرداری‌ها) و امکان جذب سرمایه‌گذاری‌های محلی، می‌تواند استقلال و کارآمدی این نهادها را افزایش دهد. همچنین، شفاف‌سازی در تخصیص منابع و نظارت بر هزینه‌کرد آن‌ها، از الزامات این بند است. همچنین ارتقاء شایسته‌سالاری و آموزش مدیران محلی برای تحقق حکمرانی محلی مؤثر، لازم است نظام انتخاب و انتصاب مدیران محلی بر پایه شایستگی، تخصص و تجربه باشد. برگزاری آزمون‌های رقابتی، ایجاد بانک اطلاعاتی مدیران واجد شرایط، و حذف مداخلات سیاسی در انتصابات، از جمله راهکارهای پیشنهادی است. همچنین، برگزاری دوره‌های آموزشی مستمر در حوزه‌هایی مانند مدیریت عمومی، حقوق اداری، بودجه‌ریزی و فناوری‌های نوین، می‌تواند ظرفیت اجرایی نهادهای محلی را تقویت کند. علاوه بر این، توسعه زیرساخت‌های فناوری استفاده از سامانه‌های هوشمند برای مدیریت شهری، شفاف‌سازی عملکرد نهادهای محلی، و ارتباط مستقیم با شهروندان، می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی و کاهش فساد کمک کند. دولت الکترونیک باید به عنوان ابزار اصلی در تحقق عدم تمرکز کارآمد مورد توجه قرار گیرد. ایجاد داشبوردهای شفافیت، سامانه‌های گزارش مردمی، و پلتفرم‌های مشارکت

الکترونیک، از جمله اقدامات کلیدی در این زمینه است. تقویت فرهنگ مشارکت عمومی و آموزش شهروندی بدون مشارکت آگاهانه مردم، هیچ ساختار اداری پایداری شکل نخواهد گرفت. آموزش عمومی در زمینه حقوق شهروندی، نقش شوراهای و سازوکارهای نظارتی، می‌تواند زمینه‌ساز مشارکت مؤثرتر مردم در اداره امور محلی باشد. همچنین، رسانه‌ها، نهادهای مدنی و نظام آموزشی باید در جهت ارتقاء سواد مدنی و تقویت فرهنگ مسئولیت‌پذیری اجتماعی نقش‌آفرینی کنند. در پایان ایجاد نهادهای نظارتی مستقل در سطح محلی برای جلوگیری از فساد و انحراف در عملکرد نهادهای محلی، لازم است نهادهای نظارتی مستقل، شفاف و پاسخ‌گو در سطح منطقه‌ای ایجاد شوند. این نهادها باید از استقلال حقوقی برخوردار بوده و بتوانند عملکرد شوراهای، شهرداری‌ها و سایر نهادهای محلی را به‌صورت مستمر ارزیابی کنند. همچنین، گزارش‌های این نهادها باید به‌صورت عمومی منتشر شود تا اعتماد عمومی تقویت گردد.

فهرست منابع

۱. بشیریه، ح. (۱۳۸۵). جامعه‌شناسی سیاسی ایران. تهران: نشر نی.
۲. علوی‌تبار، ع. (۱۳۹۰). ساختار دولت و تمرکززدایی در ایران. تهران: نشر نی.
۳. رضایی، ن. (۱۳۹۸). تحلیل تطبیقی نظام‌های اداری در ایران و فرانسه. فصلنامه حقوق عمومی، ۲۵(۳)، ۴۵-۶۸.
۴. صادقی، م. (۱۴۰۰). چالش‌های حقوقی شوراهای اسلامی در ایران. مجله پژوهش‌های حقوقی معاصر، ۱۲(۲)، ۷۵-۹۲.
۵. حکاک‌زاده، م. ر. و میرزاپور ولعی، م. (۱۴۰۰). وضعیت تمرکز و عدم تمرکز در حقوق اداری ایران. فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۷(۳). دریافت‌شده از <https://civilica.com/doc/1686233/>
۶. عزیزی، ح. (۱۴۰۲). تحلیلی بر نظام تمرکز اداری و نظام عدم تمرکز اداری در چارچوب فلسفه حکمرانی استانی. فصلنامه مدیریت راهبردی دفاعی. دریافت‌شده از https://hm.sndu.ac.ir/article_2670.html
۷. محمودی، س. (۱۳۹۴). تمرکز و عدم تمرکز در برنامه‌ریزی درسی. اولین همایش علمی پژوهشی روان‌شناسی و علوم تربیتی.
۸. رضایی، م. م. و مرزوقی، ر. (۱۳۹۳). تمرکز و عدم تمرکز در نظام آموزشی. دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت چالش‌ها و راهکارها.
۹. مولائی، آ. (۱۳۹۹). موانع و محدودیت‌های حقوق اداری در ایران. نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۳، تابستان.
۱۰. افشاری، ف. (۱۴۰۰). نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران با رویکرد تطبیقی. نامه مفید، ۸(۱).
۱۱. حقیقی، ح. و توسلی‌نایینی، م. (۱۴۰۳). نقد معیارهای ورود به خدمت و گزینش در حقوق اداری ایران در پرتوی موازین حقوق بشری. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۶(۱۸)، ۱۱۵-۱۴۴.
۱۲. مختاری بیات. (۱۴۰۳). حقوق اداری یک. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۳. طباطبایی، م. (۱۳۸۷). حقوق اداری ایران. تهران.
۱۴. نوری، ج. (۱۴۰۳). حقوق اداری یک. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۵. پژوهشکده مطالعات راهبردی. (۱۴۰۱). نظام اداری کشور؛ چالش‌ها و راهکارهای تحول. دریافت‌شده از <https://risstudies.org/>

16. OECD. (2020). Decentralisation and local governance in the 21st century. Paris: OECD Publishing.

17. Shah, A. (2006). Local governance in developing countries. Washington, DC: World Bank.

Analyzing the Structure of Administrative Centralization and Decentralization in the Iranian Administrative Law System

Javad nori¹, Sina Choubi²

¹PhD in Public Law, Department of Law, Islamic Azad University, Qom Branch, Iran.

² Bachelor of Laws, Department of Law, Islamic Azad University, Mashhad Branch, Iran.

Abstract

The administrative system of any country is a reflection of the political, cultural, and historical structure of that country and plays a decisive role in the quality of governance. In this article, focusing on the Iranian administrative legal system, the structural study of the two main patterns of "administrative centralization" and "administrative decentralization" is discussed. From ancient times to the contemporary period, the administrative structure of Iran has always fluctuated between these two poles, and each period has brought its own characteristics and consequences. In periods such as the Achaemenids and Pahlavis, strong administrative centralization led to central coherence and authority, but in contrast, in periods such as the Parthians or after the Islamic Revolution, tendencies toward decentralization and local participation are observed. In this study, using the analytical-comparative method, the administrative structure of Iran was compared with the models of selected countries such as Germany, France, Turkey and India, and the legal, structural, cultural and managerial challenges in the path of achieving administrative decentralization in Iran were identified. The findings show that achieving balanced governance in Iran requires reviewing laws, strengthening local institutions, promoting a culture of public participation and creating a smart balance between administrative centralization and administrative decentralization. Finally, some practical solutions are presented to improve the country's administrative structure.

Keywords: Administrative centralization, decentralization, Iranian administrative law, local councils, governance, administrative structure
