

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

موضوع پایان نامه: نظارت قیمومتی بر نهادهای غیرمتمرکز

نگارش: مصطفی مغفوری فرسنگی

استاد راهنما: دکتر محمد جواد رضایی زاده

استاد مشاور: دکتر مهدی هداوند

پایان نامه برای اخذ درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی

۱۳۹۱

صلى الله عليه وسلم

## چکیده

با توجه به اینکه شیوه‌های کشورداری و اداره امور کشور بواسطه نوع و حکومت کشورها مختلف است اما عدم تمرکز یا تمرکززدایی یکی از شیوه‌های رایج در کشورداری و اداره امور کشور می‌باشد. این روش، اصولاً در کشورهای بسیط پیچیده کاربرد دارد. در این کشورها که ایران، فرانسه انگلستان و ... نمونه‌هایی از آن‌ها هستند. اداره امور ملی به قوه مرکزی واگذار شده اما اداره امور محلی بصورت غیر متمرکز و به شکل قیمومتی می‌باشد. با توسعه ارتباطات و پیشرفت تکنولوژی و ایجاد حس آزادی خواهی در مردم، دولت‌ها ناچارند که در موازات حاکمیت ملی که از طریق انتخابات و همه پرسی شکل می‌گیرد، حاکمیت محلی نیز توسعه دهند تا از این طریق در اداره امر محلی نیز سیستم و روشی حاکم باشد و از گسیختگی امور جلوگیری شود. این کار از طریق نمایندگان محلی از سوی مردم محل امکان پذیر است، امور محلی را به مردم همان محل واگذار کرده و دمکراسی محلی را به موازات دمکراسی ملی ایجاد نمود. و یا از طریق «موسسات عمومی» وابسته به دولت که از حیثه قدرت و اختیارات دولت خارج نیستند، وظایف مربوط به دولت را اعمال می‌نماید.

با توجه به اینکه عدم تمرکز دارای ابعاد وسیعی است اما عمده مسائل آن بر روی ساختار، وظایف و اختیارات و قیمومت اداری بر واحدهای غیر متمرکز خلاصه می‌شود. برای این منظور پایان نامه در دو فصل خلاصه شده است.

فصل اول اختصاص به مبانی، اصطلاحات و تعاریف دارد و تکیه بر آن دارد که بر روی مفاهیم و اصطلاحات تعریف مشترکی را اختصاص دهد. و در فصل دوم به نظارت و انواع آن خصوصاً قیمومت اداری و نیز وظایف و اختیارات سطوح مختلف نهادهای غیر متمرکز و موسسات عمومی را مورد بحث نهادیم.

## واژه های کلیدی

نهادهای غیر متمرکز- نظارت قیمومتی- نهادهای غیر متمرکز محلی- شوراهای- نهادهای غیر متمرکز فنی- سازمان های عمومی

**Abstract:**

Considering the ways of statecraft and governance and the rule of different countries is due to the lack of centralization or decentralization of statecraft and governance practices prevailing in the country. This method typically is used mainly simple complicated. In these countries, Iran, France, England and ... They are examples of National government transferred to the central power, but the local administration and the trust is a decentralized With the development of communications and technology and create a sense of freedom in the Forced governments in parallel with national sovereignty through elections and a referendum takes shape, Also to develop local governance through the administration of local affairs and the failure of the system and method to prevent. This is possible through local representatives from the local community, Local affairs entrusted to the same location and local democracy, national democracy as established. Or through "public institutions" that state of power and authority within the government not to impose.

**Keyword:**

Decentralized entities - the trust - local decentralized institutions - councils - decentralized institutions, technical - public organizations

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	مقدمه .....
۷.....	<b>فصل اول: مفاهیم و کلیات</b> .....
۸.....	گفتار اول: مفهوم دولت‌های ساده و مرکب .....
۸.....	مبحث اول: دولت-کشورهای تکبافت .....
۹.....	بند اول: دولت یکپارچه متمرکز .....
۱۰.....	بند دوم: دولت یکپارچه غیرمتمرکز .....
۱۱.....	مبحث دوم: دولت- کشورهای چند پارچه .....
۱۲.....	گفتار دوم: مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز و کاربرد آن ها .....
۱۲.....	مبحث اول: سبک ها و روش ها در اداره امور کشور .....
۱۳.....	بند اول: تمرکز و انواع آن .....
۱۳.....	اول: تراکم .....
۱۶.....	دوم: عدم تراکم(تفویض اختیار) .....
۱۷.....	۱- محاسن تمرکز .....
۱۷.....	۲- معایب تمرکز .....
۱۸.....	بند دوم: عدم تمرکز و انواع آن .....
۱۸.....	اول: عدم تمرکز محلی .....
۱۹.....	دوم : عدم تمرکز فنی .....
۲۳.....	۱- محاسن عدم تمرکز .....
۲۳.....	۲- معایب عدم تمرکز .....
۲۵.....	مبحث دوم: عناصر تشکیل دهنده عدم تمرکز .....
۲۵.....	بند اول: اعطای شخصیت حقوقی مستقل .....
۲۵.....	بند دوم: وجود سیستم انتخاب .....
۲۶.....	بند سوم: وجود قیومت اداری .....
۲۷.....	گفتار سوم: واحدهای عدم تمرکز در ایران .....
۲۷.....	مبحث اول: تمرکز زدائی محلی .....

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۲۸.....	بند اول: شورای روستا .....
۲۹.....	بند دوم: شورای شهر .....
۳۰.....	بند سوم: شورای بخش .....
۳۱.....	بند چهارم: شورای شهرستان .....
۳۲.....	بند پنجم: شورای استان .....
۳۲.....	بند ششم: شورای عالی اسلامی استان ها .....
۳۳.....	مبحث دوم: تمرکز زدائی فنی (واحدهای عدم تمرکز فنی در ایران) .....
۳۳.....	بند اول: مؤسسات و نهادهای انقلابی .....
۳۵.....	اول: شهرداری و سازمان های تابعه .....
۳۵.....	دوم: بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی .....
۳۶.....	سوم: جمعیت هلال احمر .....
۳۶.....	چهارم: کمیته امداد امام خمینی (ره) .....
۳۷.....	پنجم: بنیاد شهید انقلاب اسلامی .....
۳۷.....	ششم: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی .....
۳۸.....	هفتم: کمیته ملی المپیک ایران .....
۳۸.....	هشتم: بنیاد ۱۵ خرداد .....
۳۸.....	نهم: سازمان تبلیغات اسلامی .....
۳۹.....	دهم: سازمان تأمین اجتماعی .....
۳۹.....	الحاقیه ها به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی .....
۳۹.....	بند دوم: نظام های حرفه‌ای یا صنفی .....
۴۰.....	گفتار چهارم: نظارت و قیمومت .....
۴۰.....	مبحث اول: تعاریف نظارت و قیمومت .....
۴۰.....	بند اول: نظارت .....
۴۱.....	بند دوم: قیمومت .....
۴۱.....	مبحث دوم: انواع نظارت .....

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۴۲	بند اول: نظارت سلسله مراتبی
۴۲	بند دوم: نظارت ارفاقی
۴۳	بند سوم: نظارت قیمومتی
۴۴	<b>فصل دوم: قیمومت اداری</b>
۴۵	گفتار اول: قیمومت اداری در حقوق فرانسه
۴۵	مبحث اول: نظارت از طریق قانونگذاری
۴۵	مبحث دوم: نظارت قانونی و حقوقی
۴۷	مبحث سوم: نظارت مالی و بودجه‌ای
۴۸	مبحث چهارم: نظارت قضایی
۵۱	گفتار دوم: قیمومت اداری در حقوق ایران
۵۱	مبحث اول: تعریف قیمومت اداری
۵۲	مبحث دوم: مقامات قیمومت
۵۲	مبحث سوم: راه‌های قیمومت
۵۳	بند اول: قیمومت بر اشخاص
۵۳	بند دوم: قیمومت بر اعمال
۵۳	اول: ابطال
۵۴	دوم: جانشینی
۶۴	بند سوم: مراجع عالی نظارت در قانون شوراها
۷۲	بند چهارم: نظارت قوه مرکزی بر نهادهای غیرمتمرکز
۷۴	اول: فرماندار
۷۷	دوم: استاندار
۸۵	مبحث چهارم: نظارت مالی
۸۷	بند اول: نظارت پیش از عملکرد مالی
۸۷	بند دوم: نظارت بر عملکرد مالی
۸۷	بند سوم: نظارت پس از اجرای عملکرد مالی

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۸۸	بند چهارم: نظارت قضایی - مالی
۸۸	مبحث پنجم: نظارت قضایی
۸۸	بند اول: نظارت دیوان عدالت اداری
۹۳	بند دوم: نظارت محاکم دادگستری
۱۰۰	نتیجه گیری:
۱۰۵	منابع و مأخذ:



## مقدمه

ابتدا دولت کشورها به صورت اقتدارگرا و سلطنتی اداره می‌شوند. این اقتدار مجالی برای بحث از مشارکت و واگذاری امور به مردم نمی‌داد در این دوران امر کشور داری مرکزیت حاکم بود.

تحولاتی در اوضاع جهان رخ داد و زمینه برای استقلال کشورها و اعمال حاکمیت فراهم گردید. این امر حس آگاهی بخشی و آزادی خواهی را در میان مردم رواج داد و اصل حاکمیت را فراهم آورد.

در اثرگذار از دولت های اقتدارگرا به دولت های رفاه بود که دولتها برای ارائه خدمات به مردم و گذران امور و کشورداری ناتوان گشته و راه گریز از آن را اعمال حاکمیتها و قدرت‌هایی در کنار حاکمیت ملی دانستند. تا از طریق آن اداره اموری را که با وظایف ذاتی دولت مخالف نیست را به مؤسسات عمومی و نهادهای غیرمتمرکز بسپارند. مثلاً اعمال حاکمیت محلی در کنار حاکمیت ملی می‌باشد از طریق آن اداره امور محلی به مردمان محل واگذار شود و یا واگذاری بخشی از اختیارات دولت جهت کم کردن وظایف دولت مثل رسیدگی به قحطی‌زدگان و یاسیل‌زدگان را به دستگاه‌های غیرمتمرکزی به نام هلال‌احمر واگذار نماید.

پس با این وصف یک سری از وظایف از مرکز حاکمیت جدا شد و به سمت عدم تمرکز روی آورد. در همین زمان است که جهت اعمال حاکمیت محلی «نهادهای غیرمتمرکز محلی» و سبک‌تر کردن وظایف حاکمیت مرکزی از طریق نهادهای غیرمتمرکز فنی، در جهت مدیریت امور پا به عرصه گذارند و مفاهیمی از قبیل عدم تمرکز و تمرکززدائی، در قانون اساسی و قوانین عادی نمود پیدا کرده‌اند و کشورهای بسیط در جهت اجرای آن برنامه‌ریزی می‌نمایند. بنابراین اولین برنامه‌ی آن‌ها بهره‌گیری از امکانات محلی و مدیریت امور محلی توسط مردم برای تحقق بخشیدن به عدم تمرکز محلی و خارجی کردن برخی از وظایف حاکمیت مرکزی که تناقضی با وظایف ذاتی دولت ندارند به سایر سازمان‌ها و نهادها به عنوان عدم تمرکز فنی است تا از این طریق حس اعتماد، مشارکت و تضمین حقوق شهروندی را به وجود آورند. بنابراین این وضع تا آن جا ادامه پیدا می‌کند که حکومت مرکزی ناگزیر از واگذاری بسیاری از امور که قبلاً جنبه‌ی مرکزیت داشته را به سطوحی از مدیریت جدید به صورت واگذاری اختیارات به سازمان‌ها و نظام شورایی (محلی) صورت دهد. که مردم از طریق انتخاب دموکراتیک نمایندگان خود در سطوح روستا، شهر و... مدیریت محلی را اعمال

و اجرا کنند و نیز با عدم دخالت دولت در انتخاب مدیران نهادهای سازمان‌های غیرمتمرکز حس دموکراسی را تقویت و تضمین نماید.

بنابراین اولاً مدیران نواحی غیرمتمرکز در عدم تمرکز محلی، پایه ساکن و اهل آن عمل می‌باشد و عدم تمرکز فنی، مدیران مؤسسات در حد امکان از بین کارمندان با سابقه آن مؤسسات انتخاب شوند و ثانیاً مدیران در عدم تمرکز محلی، از طرف اهالی منطقه و در عدم تمرکز فنی، از طرف خود مؤسسه و بدون دخالت مستقیم قوه مرکزی انتخاب شوند.

و از این طریق است که وظایف سنگین دولت به سازمان‌ها و شوراهای واگذار می‌گردد تا هم دقت در امور بالا رود و هم سایر منافع محلی در برابر منافع ملی حفظ و تعدیل شود.

برای این منظور است که امروزه در مجامع داخلی و بین‌المللی بحث از حکومت‌های خود مختار محلی، و خود مختاری محلی نمود پیدا می‌کند. مدیریت شهری یکی از بحث‌های جدی و مهم می‌شود تا آن‌جا که عدم تمرکز محلی و ایجاد دموکراسی محلی یکی از معیارهای توسعه یافتگی جوامع و نشانه دموکراتیک بردن و احترام به حقوق بشر تلقی می‌شود و احترام به حقوق بشر جز حاکمیت مردم امکان‌پذیر نیست. بنابراین اقدام به همین حقوق و اجرای حاکمیت محلی است که کشورها روی به عدم تمرکز می‌آورند.

در ایران نیز گرچه عدم تمرکز (خصوصاً محلی) تا قبل از انقلاب فقط روی کاغذ بود. اما بعد از پیروزی انقلاب که تأکید بر حاکمیت مردم داشت، شوراهای به عنوان جلوه‌گاه مشارکت مردم در نظر گرفته شد و برای این منظور بود که قوانین مختلفی به تصویب رسید. تا در سال ۱۳۷۷ اولین انتخابات شوراهای انجام پذیرفت و امروزه از بحث‌های اساسی جامعه را در بر گرفته است.

واضح است که عدم تمرکز محلی و عدم تمرکز فنی پایه شخصیت حقوقی به دستگاه‌ها اعطا نمود تا آن دستگاه بتواند آزادانه و بدون نظارت‌های دست‌وپاگیر به فعالیت بپردازد و به هدف خود که همان دموکراسی و حفظ منافع محل هست در برابر دیکتاتوری و یامنافع ملی، نزدیک شود.

با اعطای شخصیت حقوقی به واحد جغرافیایی مثل ده، شهر و یا... و نیز یک سازمان این امکان به وجود می‌آید که آن سازمان دارای اموال و دارایی شود و معاملاتی انجام دهد و مانند یک شخصیت حقیقی وارد زندگی حقوقی شود.

با توجه به مطالبی که گفته شد. «داشتن شخصیت حقوقی و انجام معاملات و امور مالی نیز انتخاب مدیران است که میزان عدم تمرکز را قوت یا ضعف می‌بخشد و براساس همین قوت و ضعف است که نظارت بر آن صورت می‌گیرد.

استقلال نواحی و واحدهای غیرمتمرکز مطلق نیست بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آن‌ها نظارت ندارد. این نظارت به آن دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج می‌شود و باعث فدا شدن منافع ملی بر منافع محلی می‌گردد. چرا که امکان دارد اعضای شوراها و مدیران مؤسسات برای حفظ پشت خود دست به هر کاری بزنند.

در حقیقت این نظارت وثیقه‌ی دولت است برای آزادی واحدهای غیرمتمرکز که مقصود از آن اجرای قوانین و مقررات در کشور است.

نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌گردد در اصطلاح «قیمومت اداری» است که از ارکان نظام عدم تمرکز است و هیچگونه عدم تمرکزی بدون آن قابل اجرا نیست.

البته «کنترل اداری» نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند. تعیین میزان آزادی واحدها و نظارت دولت از مسائل مهم این مبحث می‌باشد که توسط قانونگذار حدود و چگونگی اش تعیین می‌گردد.

## بیان مساله تحقیق

با توجه به ساختار درونی کشورها و بررسی ساختار حقوقی و سیاسی آن ها ، عمدتاً دو صورت بدین شرح برای کشورها متصور است: ۱- کشورهای بسیط ۲- کشورهای مرکب. از آن جا که کشور ما از جمله کشورهای بسیط می باشد و ساختار آن به صورت نظام متمرکز می باشد برای کم کردن و سبک کردن فعالیت های اداری، وظایف خود را به نهادهای غیر متمرکز واگذار می نمایند. از جمله این نهادها شوراهای شهر و روستا می باشند که برای برقراری دموکراسی و واگذاری امورات محلی بر اهالی محل می باشد از دیگر نهادهای غیرمتمرکز موسسات عمومی می باشند که برای کم کردن فعالیت های دولت مرکزی به وجود آمده اند. نکته قابل ذکر دایره اختیارات این نهادها است که باید بگونه ای باشد که اولاً بتوانند وظایف خود را به درستی به انجام برسانند و ثانیاً با فعالیت های قوه مرکزی اصطکاک نداشته باشند.

بدین منظور نظارت سازمان و مقامات مرکزی بر نهادهای غیر متمرکز در قالب قیمومت اداری مطرح است این قیمومت نظارتی از طرف یک شخص حقوقی، حقوق عمومی بر شخص (یا اشخاص) حقوقی، حقوق عمومی دیگر انجام می شود، که هر دو از نظر حقوقی در اعمال و تصرفات خود آزاد هستند. در قیمومت اداری بر خلاف نظارت در تمرکز، نظارت، استثناء بوده و اصل آزادی عمل و استقلال نهادهای غیر متمرکز است. اما برای جلوگیری از ناهماهنگی این نهادها با اداره ی کشور قانونگذار برای سازمان های مرکزی حق نظارت بر نهادهای غیر متمرکز پیش بینی نموده است. بدین منظور در قوانین مربوط به نهادهای غیر متمرکز علاوه بر اینکه محدوده های وظایف و صلاحیت آن ها مشخص شده است، راهکارهای نظارت بر آن ها نیز در صورت تخطی از وظایف (که شامل اعتراض به تصمیمات، انحلال نهاد، سلب عضویت از اعضا) مشخص گردیده است.

این تحقیق و پژوهش به دنبال این است که گام کوچکی در جهت شناسائی نهادهای غیر متمرکز و علی الخصوص نظارت سازمان های مرکزی بر اعمال و صلاحیت این نهادها باشد.

## اهمیت موضوع تحقیق و انگیزه انتخاب آن

همانطور که در بیان مسئله تحقیق گفته شد. شوراها و موسسات عمومی از جمله نهادهای غیر متمرکز به شمار می روند اما نهادهای غیر متمرکز نیز ممکن است با توجه به استقلال حقوقی که پیدا می کنند از دایره ی اختیارات خود خارج شوند و عرصه را بر نهادهای دیگر تنگ نمایند و موجب ناهماهنگی در اداره ی امور کشور گردند. در این راستا وجود نهاد ناظر برای جلوگیری و تخطی شوراها از وظایف و اختیاراتشان ضروری به نظر می رسد. و همانگونه که می دانیم وظیفه این نظارت به سازمان های مرکزی به خصوص قوه مجریه و وزارت کشور و در زیر مجموعه ی آن در استان ها و شهرستان ها (استاندار و فرماندار) محول شده است، که در عرصه های مختلف و با ابزارهای گوناگون صورت می پذیرد. آن چه که دارای اهمیت است جلوگیری از پیشرفت نظارت بر نهادهای مرکزی (با توجه به خلاف اصل بودن نظارت) و گسترش و افزایش اختیارات نهادهای غیر متمرکز می باشد. و نیز انگیزه ای که باعث انتخاب این موضوع بود شاغل بودن اینجانب در استانداری کرمان می باشد که ان شاء الله تحقیقی شود مفید برای دستگاه های سیاسی و نظارتی (استانداری ها ، فرمانداری ها) در کشور.

## هدف های تحقیق

با توجه به وظیفه نظارت سازمان های مرکزی بر نهادهای غیر متمرکز و نیز اینکه وجود این نهادهای برای سبک کردن فعالیت های اداری سازمان های مرکزی لازم و ضروری است، آن چه در این بین مهم می باشد چگونگی سازش سازمان های مرکزی با اختیارات و وظایف نهادهای غیر متمرکز می باشد. لذا هدف این تحقیق بررسی زوایای پنهان و مبهم نظارت قوه مرکزی بر شوراها و محلی موسسات عمومی و در قالب کلی نهادهای غیر متمرکز می باشد.

## فرضیه اصلی

نظارت سازمان های مرکزی یک نظارت بر واحدهای غیر متمرکز در ایران موثر و مفید بوده است.

## چهارچوب نظری تحقیق

فصل اول اختصاص به مبانی ، اصطلاحات و تعاریف دارد و تکیه بر آن دارد که بر روی مفاهیم و اصطلاحات تعریف مشترکی را اختصاص دهد. و در فصل دوم به قیومیت اداری و وظایف و اختیارات سطوح مختلف موسسات عمومی را مورد بحث نهادیم. در این فصل قیومیت و نظارت قیومیتی و راه های نظارت قیومیتی را بر نهاد های غیر متمرکز را بررسی خواهیم نمود.

## فصل اول

مفاهيم و کلیات

## گفتار اول: مفهوم دولت‌های ساده و مرکب

با توجه به ساختار درونی کشورها و بررسی ساختار حقوقی-سیاسی آن‌ها عمدتاً دو صورت برای کشورها قابل تصور است:

۱- دولت-کشورهای تکبافت (بسیط)

۲- دولت-کشورهای چند پارچه (مرکب)

که در حقوق اساسی دو گونه سازماندهی سرزمینی برای دولت-کشورها دیده می‌شود و عبارتند از:

الف) دولت‌های ساده یا یکپارچه (شامل دولت‌های یکپارچه‌ی متمرکز، غیرمتمرکز، دولت وحدت انضمامی و دولت منطقه‌گرا)

ب) دولت‌های مرکب (شامل اتحادیه دولت‌ها، دولت کنفدرال و دولت فدرال)<sup>۱</sup>

## مبحث اول: دولت-کشورهای تکبافت با داشتن دولت‌های ساده

در تقسیم‌بندی حقوقی-سیاسی ساختار دولت-کشورها، مخصوص دولت-کشورهای تکبافت (یا بسیط) می‌شود:

آن‌ها دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند و قدرت سیاسی در کلیت آن توسط یک «دولت مرکزی» اعمال می‌شود.<sup>۲</sup>

در دولت ساده (یکپارچه) در سراسر کشور، تنها یک قدرت سیاسی و یک نظم حقوقی وجود دارد و اعمال می‌شود چنین دولت‌هایی تنها دارای یک قانون اساسی می‌باشند، لذا بافت قدرت تفکیک‌ناپذیر است. به

<sup>۱</sup> مبانی حقوق اساسی، دکتر بیژن عباسی، انتشارات جنگل، چاپ اول، ص ۱۷۵

<sup>۲</sup> با بسته‌های حقوق اساسی، دکتر ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، چاپ سیزدهم، انتشارات میزان، ص ۸۱



گفته‌ی «آندره هوریو»<sup>۳</sup>، دولت‌های بسیط به واحدهایی بخش نشده‌اند که بتوان نام دولت کشور را به هر کدام از واحدهای آن داد.<sup>۴</sup>

تقسیماتی که در درون دولت یکپارچه وجود دارد مانند: استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها و روستاها از نوع تقسیمات اداری است. با این تعریف دولت‌های یکپارچه به لحاظ سیاسی متمرکز می‌باشد، اما به لحاظ اداری ممکن است متمرکز یا غیرمتمرکز باشند.

### **بند اول - دولت یکپارچه متمرکز**

دولت یکپارچه متمرکز، دولتی است که در آن علاوه بر تمرکز سیاسی، تمرکز اداری نیز وجود دارد. در چنین دولتی هم به لحاظ سیاسی و هم به لحاظ اداری وحدت تصمیم‌گیری در دولت مرکزی دیده می‌شود. لذا به لحاظ صلاحیت‌ها همه وظایف و اختیارات اداری در سراسر کشور به دولت واگذار می‌شود و از نظر نهادها، همه مراجع و مقامات اداری، مأموران دولت می‌باشند.

به لحاظ اعمال نظارت از طرف دولت، نظام سلسله مراتبی اداری وجود دارد که مقام مافوق امکان تغییر تصمیم مقام مادون را به لحاظ (اصلاح یا ابطال) را دارد.

چنین تمرکزی صرفاً در حد تئوری است. زیرا اداره‌ی یک دولت مدرن توسط مرکز واحد دشوار است. به همین علت روش‌هایی برای سازماندهی دولت یکپارچه وجود دارد که عبارتند از:

۱- عدم تراکم (تفویض اختیارات اداری)

۲- عدم تمرکز (یا تمرکز زدایی اداری)

۱- در عدم تراکم، ضمن حفظ مسئولیت همه‌ی تصمیمات مهم برای نهادهای مرکزی، میان دولت مرکزی و مردم، مقاماتی منصوب و وابسته به مرکز مانند استاندار، فرماندار قرار می‌گیرند و به آن‌ها برخی از

---

<sup>۳</sup> Andre Hauriou

<sup>۴</sup> نهادهای سیاسی و حقوق اساسی، دکتر ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، چاپ هفتم، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۴۳

اختیارات دولت مرکزی که بیشتر جنبه‌ی اجرایی، اداری و محلی دارند تحت نظارت مقامات مرکز واگذار می‌شود.

۲- در عدم تمرکز، به نهادهای محلی مانند انجمن‌ها، شوراها و... و نیز به برخی از سازمان‌ها و نهادهای، از سوی قانونگذار مرکزی اختیارات ویژه‌ای داده می‌شود، تا اختیار تصمیم‌گیری‌های اداری در محل داشته باشند یا خود بوسیله‌ی عوامل اجرایی خود، آن را اجرا کنند.

### **بند دوم - دولت یکپارچه غیرمتمرکز**

عدم تمرکز یعنی دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی به بخش‌هایی از سرزمین (استان، شهرستان، بخش، شهر، روستا) می‌باشد که به طور آزادانه اداره شوند و اختیار تصمیم‌گیری اداری و اجرایی را در نهاد غیرمتمرکز داشته باشند.

لذا:

۱- قانونگذار با تصویب قوانینی اختیارات اداری (نه سیاسی) به واحدهای غیرمتمرکز اعطا می‌کند. مانند قدرت تصمیم‌گیری در امور محلی.

۲- این واحدها به لحاظ داشتن شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارای بودجه و درآمد می‌باشند. پس خودمختاری مالی دارند.

۳- از نظر نهادهای محلی هر واحد سرزمینی توسط یک شورای منتخب محلی اداری می‌شود. در نهادهای فنی، مدیران موسسات، از بین کارمندان آن مؤسسه و خارج از دخالت مستقیم دولت انتخاب می‌شوند و به وظایف و اختیارات خاص خود، که مستقل از اختیارات دولت مرکزی است می‌پردازد.

۴- به لحاظ اعمال نظارت دولت مرکزی بر این واحدها و نهادهای، نظارت بر قانونی بودن مقامات محلی و مدیران مؤسسات اعمال می‌گیرد (نه نظارت بر مناسب بودن تصمیمات) که صرفاً مطابقت آن‌ها را با قانون تضمین می‌نماید. (قیمومت اداری).

## مبحث دوم: دولت - کشورهای چند پارچه با داشتن دولت مرکب

این کشورها برخلاف نوع اول «دولت کشور بسیط» دارای چند مرکز عملکرد سیاسی می‌باشند. و برخلاف دولت ساده، در دولت مرکب دو یا چند نظم حقوقی حاکمیت دارد. بدین معنی که حاکمیت چندگانه در آن‌ها حکم فرماست. یک جمعیت و سرزمین، به طور همزمان پیرو دو یا چند قدرت سیاسی هستند که عبارتند از: ۱- اتحادیه‌ی دولت‌ها ۲- دولت کنفدرال ۳- دولت فدرال.

## گفتار دوم: مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز و کاربرد آن ها

حال که با ساختار درونی کشورها آشنا شدیم، باید ارتباط دولت- کشور تکبافت را با سیستم تمرکز و عدم تمرکز را بفهمیم. در این رابطه باید ابتدا سبکها و روشهای اداره امور کشور به خصوص امور عمومی (محلّی و ملی) را مورد بررسی قرار دهیم، تا برسیم به تمرکز و عدم تمرکز.

### مبحث اول: سبکها و روشهای اداری امور کشور

از نقطه نظر اداری امور عمومی یعنی اموری که اداره آن ها با دولت ومقامات رسمی است بر دو نوع است.<sup>۵</sup>

۱- امور ملی<sup>۶</sup>

۲- امور محلّی<sup>۷</sup>

تصمیم امور به ملی و محلّی، اصولاً امری نظری است و حد و مرز مشخص بین امور ملی و محلّی وجود ندارد، بدین معنا که ممکن است امری در نظر عدهای ملی تلقی شود حال آنکه همان امر در نظر دیگری، امری محلّی تلقی شود.<sup>۸</sup>

معهدنا اموری که مربوط به تمام افراد کشور بوده و آثار و پیامدهای آن شامل تمام افراد جامعه گردد، امور ملی نامیده می شود مثل امر دفاع از کشور در صورتی که اگر امور مربوط به منطقه یا محل باشد و آثار و پیامدهای آن علیه افراد همان منطقه یا محل شود، محلّی است، مثل گسترش فضای سبز در شهر.

به طور کلی از نظر اداری برای اداره امور کشور اعم از ملی و محلّی دو روش یا سبک وجود دارد که عبارتند از:

۱- روش تمرکز<sup>۹</sup>

<sup>۵</sup> منوچهر طباطبائی مؤمنی حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ سیزدهم، ص ۵۱

<sup>۶</sup> National affairs

<sup>۷</sup> Local affairs

<sup>۸</sup> جلالی، محمد جعفر؛ تقریرات درس حقوق اداری ایران، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، سال تحصیلی ۸۹-۸۸ ترم مهر

<sup>۹</sup> Centralization