

### جایگاه تراکم‌زدایی در اداره کشور

فرج‌اله رهنورد

تراکم‌زدایی به‌عنوان سازوکاری در اداره امور عمومی از ظرفیت خاصی برخوردار است. این ابزار اداره امور عمومی باید در جای درست خود به کار گرفته شود. نمی‌توان انتظار داشت که با تراکم‌زدایی دولت‌ها بتوانند به مزایای تمرکززدایی دست پیدا کنند. تراکم‌زدایی در حقیقت پیش‌نیاز تمرکززدایی است. در شرایطی که دولتمردان نگران پیامدهای منفی عدم تمرکز اداری و سیاسی هستند، تراکم‌زدایی یک گزینه مناسب برای رفع یا تقلیل برخی از مسائل اداره متمرکز کشور است، اما نه همه مسائل. از این‌رو، لازم است ضمن تعریف درست مفهوم تراکم‌زدایی، از ظرفیت بالقوه آن در حل مسائل اداره امور عمومی آگاه باشیم و تمایلات خود را در هدف‌گذاری این ابزار دخالت ندهیم.

ایران به لحاظ وسعت جغرافیایی، از دیرباز به‌صورت شبه متمرکز اداره شده است. به سخن دیگر، گستره جغرافیایی امکان اداره متمرکز کشور را در عمل سلب کرده و دولتمردان ناگزیر هستند درجاتی از تراکم‌زدایی را دنبال کنند. به‌عبارت‌دیگر، متناسب با شرایط محیطی حاکم در هر مقطع زمانی، تراکم‌زدایی محدود یا پیشرفته و یا ترکیبی از آنها به کار گرفته می‌شود. در ضمن، حدود تراکم‌زدایی متناسب با ظرفیت مناطق مختلف یا هم‌جواری یک استان با کشورهای دیگر یکسان نبوده و نخواهد بود.

#### بیان مسئله

دولت‌های تک‌باخت مانند ایران، در اداره کشور بسیاری از نهادها، اختیارات تصمیم‌گیری، خط‌مشی‌گذاری، امکانات و مانند این‌ها را در مرکز سیاسی کشور (پایتخت) انباشته می‌کنند. چنین الگوی کشورداری هرچند مزایای خاص خود را دارد، اما نباید از معایب آسیب‌زای آن غافل بود. کشورها در مسیر توسعه خود و به‌موازات ظرفیت‌سازی در سطوح محلی و افزایش بلوغ فکری شهروندان، به تدریج از تمرکزگرایی به‌سوی تمرکززدایی حرکت می‌کنند.

به‌موجب قانون اساسی ج.ا.ا، وزرا در مقابل مجلس باید پاسخگوی عملکرد بخش

فعالیت خود باشند. از این رو، تراکم ساختمان‌های اداری وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها در تهران به یک معضل در مدیریت شهری تهران تبدیل شده است. در ضمن، تراکم وظایف و تمرکز تصمیم‌گیری در حوزه ستادی دستگاه‌های اجرایی باعث شده است مقامات و مدیران استانی برای برگزاری نشست‌های مشترک و پیگیری مسائل و مطالبات استانی خود در رفت‌وآمد باشند که بر ترافیک هوایی و زمینی کشور تأثیر فراوانی داشته و دارد. باید در نظر داشت که هرچند فناوری‌های اطلاعاتی تا حد زیادی امکان برگزاری نشست‌های مجازی را فراهم ساخته است، اما عادت‌زدگی اداری و دیگر مناسبات سیاسی باعث شده است که مدیران ارشد برگزاری نشست‌های فیزیکی را ترجیح دهند.

از دیگر آسیب‌های ناشی از تمرکزگرایی در اداره کشور می‌توان به تراکم دفاتر مرکزی شرکت‌های دولتی و خصوصی در تهران اشاره کرد. حوزه فعالیت درصد قابل توجهی از این شرکت‌ها (مانند شرکت شیلات) در خارج از استان تهران است، اما برای دسترسی به منابع و سهولت ارتباط با حوزه ستادی وزارتخانه ناچار هستند، دفتر مرکزی در تهران داشته باشند. در دولت‌های گذشته برای انتقال این قبیل سازمان‌ها و شرکت‌ها به خارج از تهران اقداماتی صورت گرفت (تصویب‌نامه شماره ۷۵۶۰۱/ت/۵۲۰۵۱ هـ ۱۱/۶/۱۳۹۴ هیئت‌وزیران)، اما در عمل به دلیل تمرکزگرایی در اداره کشور این قبیل اقدامات نتیجه‌بخش نبود.

تراکم‌گرایی وظیفه‌ای و تمرکز اختیار تصمیم‌گیری در حوزه ستادی نهادها دولتی باعث شده است واحدهای استانی به‌مرور به تصمیم‌های ستادی وابسته شوند و خلاقیت و ابتکارهای محلی برای رفع یا تقلیل مسائل کاسته شود. بی‌انگیزگی مدیران و کارکنان محلی از دیگر پیامدهای تمرکزگرایی است.

بی‌توجهی به تفاوت‌های استانی و منطقه‌ای کشور از دیگر معایب تمرکز اختیار تصمیم‌گیری در حوزه ستادی دستگاه‌های اجرایی است. برای سهولت نظارت بر واحدهای استانی، کارشناسان حوزه ستادی، به تفاوت‌های موجود بین استان‌ها از نظر فرهنگی، توسعه‌یافتگی، آب و هوایی و مانند این‌ها توجه نکرده و به اعمال سازوکارها و رویه‌های اداری واحد روی می‌آورند که در عمل به دلیل عدم تطبیق با شرایط متفاوت استان‌ها و مناطق قابلیت اجرایی ندارند. به‌عنوان مثال، می‌توان به برنامه ۵ ساله توسعه اشاره کرد که تفکر برنامه‌ریزی متمرکز باعث شده است، برنامه‌ریزی منطقه‌ای به حاشیه رانده شود. در مجموع می‌توان گفت که تمرکزگرایی و تراکم‌گرایی ناشی از آن آسیب‌زا هستند و رفع یا تقلیل چنین آسیب‌هایی مستلزم انتخاب ابزارهایی مانند تراکم‌زدایی و تمرکززدایی در اداره کشور است.

## تعریف تراکم‌زدایی

تراکم ناظر بر انباشت و فشردگی است که در حوزه‌های مختلف مانند تراکم جمعیتی، تراکم ساختمانی، تراکم وظیفه‌ای و مانند این‌ها به کار گرفته می‌شود (نسترن، نورایی و یادگاری، ۱۳۹۶). تراکم می‌تواند در ارتباط با یک منطقه جغرافیایی یا نظام اداری محاسبه و تعیین گردد. با توجه به معایی که تراکم زیاد وظایف و اختیارات اداری در مرکز سیاسی یک کشور دارد، تراکم‌زدایی ضرورت راهبردی است (زرشگی و پروین، ۱۳۹۷). تراکم‌زدایی<sup>۱</sup> در اداره امور عمومی، اصطلاحی است که برای توصیف فرآیندی به کار می‌رود که در آن یک سازمان ستادی برخی از مسئولیت‌های خود را به واحدهای سطح پایین در حوزه قضایی خود منتقل می‌کند. این فرآیند توازن قدرت و اختیار را بین اداره مرکزی و سایر واحدها به نسبت‌های متفاوتی توزیع می‌کند (Aucoin & Bakvis, 1988). مقدار مشخصی از سردرگمی ممکن است ناشی از این واقعیت باشد که در ادبیات مدیریتی، تراکم‌زدایی اغلب به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از تمرکززدایی اداری<sup>۲</sup> ارائه می‌شود. با این حال، باید در نظر داشت که تمرکززدایی به انتقال مسئولیت‌ها توسط یک نهاد مرکزی به نهادهای پیرامونی که شخصیت حقوقی خود را دارند (به‌جای آنهایی که تحت اختیار و تابعه آن هستند) اشاره دارد.

## مزایا و معایب تراکم‌زدایی

باید در نظر داشت که بهترین تراکم اداری، تراکمی است که کمترین معایب و بیشترین مزایا را به همراه داشته باشد. از این رو، تراکم‌زدایی افراطی می‌تواند به‌نوبه خود آسیب‌زا باشد. به‌رحال، مزایای ارائه‌شده توسط تراکم‌زدایی تا حدی شبیه به مزایای مرتبط با تمرکززدایی است (Divay, 2012):

- کسب دانش عمیق‌تر از ویژگی‌های محلی و مشتریان در اداره امور عمومی.
- تصمیمات بهتر با زمینه‌های محلی سازگار شده و با سرعت بیشتری اتخاذ می‌شوند.
- مشارکت و همکاری بازیگران محلی توسط دولت تشویق شده است.
- تراکم‌زدایی ممکن است منجر به کاهش یکنواختی، کاهش کنترل و به حاشیه راندن برخی مسائل شود، و واحدهای سلسله‌مراتبی تلاش کنند تا مسئولیت را به دیگری منتقل کنند.

- 
1. Deconcentration
  2. Administrative Decentralization

## موفقیت تراکم‌زدایی

موفقیت تراکم‌زدایی تا حد زیادی به میزان استقلالی که توسط نهادهایی که مسئولیت‌ها به آنها منتقل شده است، بستگی دارد. این استقلال می‌تواند به‌طور قابل توجهی در طول یک پیوستار متفاوت باشد، با قدرت تصمیم‌گیری متمرکز در یک طرف و از سوی دیگر، قدرت تصمیم‌گیری مستقل به نهادهای سطح پایین (به‌عنوان مثال، سازمان، منابع، فعالیت‌ها، روابط خارجی و غیره) اعطا می‌شود (Aucoin & Bakvis, 1988). مدیران خط مقدم بسیار آگاه هستند که همه آنها در رابطه با این جنبه‌های مختلف تأثیر یکسانی ندارند (Lonti, 2005).

اجرای هر فرآیند تراکم‌زدایی ممکن است با مقاومت دو منبع اصلی مواجه شود (Aucoin Bakvis, 1988; Brown, 1986). اولی، سازمان‌های ستادی است، که در آن واحدهای مختلف ممکن است نسبت به از دست دادن کنترل خود محتاط باشند و کارمندان عمومی ممکن است در مورد از دست دادن مزایای موقعیت مکانی و تحرک حرفه‌ای خود احساس نگرانی کنند. دومی مربوط به عملکرد نظام سیاسی است که در آن اصل مسئولیت وزراء، همراه با روابط مستقیم بین مقامات منتخب در سطوح مختلف، رهبران دولت مرکزی را تشویق می‌کند تا از نزدیک بر همه تحولات رخ داده در سراسر قلمرو نظارت کنند.

تراکم‌زدایی یکی از فرآیندهای اداره امور عمومی است که در پی تغییر در روابط بین دولت مرکزی و واحدهای سطح پایین آن است. به‌زعم آلبرتینی (۱۹۹۷) تراکم‌زدایی از نظر قلمرو بخشی است و در طراحی ابزاری، از نظر محتوا بین وزارتی<sup>۱</sup> و از نظر روشی مدیریتی است.

## تفاوت تراکم‌زدایی و تمرکززدایی

تمرکززدایی<sup>۲</sup> عبارت است از فرآیند انتشار حق تصمیم‌گیری در اداره امور عمومی به مجاورت شهروندان. به سخن دیگر، میزان توزیع قدرت و تفویض اختیار بین سطوح درگیر در اداره امور عمومی در یک کشور، مبنای تقسیم‌بندی ساختار حکومت‌ها به متمرکز و غیرمتمرکز است (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۳). اگر پیوستار تمرکززدایی را در نظر بگیریم در یک انتهای آن تمرکز کامل و در انتهای دیگر آن عدم تمرکز کامل قرار دارد. بنابراین، یک سیستم حکومتی متمرکز<sup>۳</sup>، نظامی است که در آن قدرت یا اختیار حقوقی توسط یک دولت مرکزی اعمال می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، تنها یک دولت مرکزی مقتدر وجود دارد، و سازمان‌های بزرگ دولتی برای اداره امور کشور در قلمرو سرزمینی گسترده شده‌اند.

- 1 Interministerial
- 2 Decentralisation
- 3 Centralized

سیستم حکومتی متمرکز را دولت منفرد<sup>۱</sup> نیز می‌گویند. البته ممکن است در نظام‌های حکومتی متمرکز یک یا چند منطقه به‌صورت خودگردان اداره شوند. در انتهای دیگر پیوستار، نظام حکومتی کنفدرال<sup>۲</sup> قرار می‌گیرد که اجتماعی از واحدهای سیاسی دارای قدرت عالی هستند که بخشی از قدرت خود را به نهادهای مشترک برای هماهنگی سیاست‌ها در زمینه‌های خاص واگذار کرده‌اند، بدون آنکه دولت جدیدی را در بالاسر خود ایجاد کرده باشند. به سخن دیگر، کنفدراسیون در اصطلاح سیاسی یک اتحادیه دائمی از دولت‌ها برای اقدام مشترک در ارتباط با دولت‌های دیگر است که معمولاً بر مبنای یک پیمان شکل می‌گیرد، اما بعداً به یک نهاد مشترک منجر می‌شود (Inman, and Rubinfeld, 2002). کانادا، اتحادیه اروپا، و سوئیس نمونه‌هایی از نظام‌های حکومتی کنفدرال هستند.

### پیوستار تمرکز زدایی

کاملاً متمرکز ← شبه متمرکز (تراکم زدایی) ← عدم تمرکز اداری ← عدم تمرکز سیاسی (کنفدرال) ← کاملاً غیرمتمرکز

همان‌طور که شفریتز و همکاران (۲۰۰۳) مطرح می‌کنند کشورها را برحسب درجه تمرکززدایی آنها می‌توان در سه دسته کلی جای داد: (۱) دولت‌های متمرکز؛ (۲) دولت‌های فدرال؛ و (۳) دولت‌های کنفدرال. هر یک از این دولت‌ها دارای محاسن و معایب خاص خود هستند و تغییر از یک الگو به الگوی دیگر متناسب با تغییرات محیطی متداول است. به‌عنوان مثال، در سال ۱۸۷۹ دولت زلاندنو از الگوی فدرالی به متمرکز تبدیل شد. در مقابل، دولت بریتانیا که رسماً یک پادشاهی متمرکز است، در حال گذار به دولت فدرال است.

در حفاصل بین این دو نهایت، درجات مختلف تمرکززدایی قابل‌تصور است که معروف‌ترین آنها عبارتند از:

۱. عدم تمرکز سیاسی: دوتوکویل (بشارت، ۱۳۵۸) معتقد است که "تمرکز سیاسی وقتی تحقق پیدا می‌کند که نیروی تشخیص‌دهنده و تصمیم‌گیرنده در زمینه منافی که میان تمام اجزای یک ملت و واحدهای گوناگون یک کشور مشترک است، یعنی منافع عمومی جامعه در یک محل و یا در دست یک عده از افراد جامعه متمرکز باشد." مطابق این تعریف، تصمیم‌گیری در اموری که منافع ملی را در برمی‌گیرد، باید توسط حکومت مرکزی صورت گیرد و در سایر موارد حکومت‌های محلی باید تصمیم‌گیرنده باشند. بنابراین، از فحوای

1. Unitary State
2. Confederation

مخالف تعریف، مفهوم عدم تمرکز سیاسی قابل استنباط است. در عدم تمرکز سیاسی، قلمرو جغرافیایی کشور به چند منطقه تقسیم می‌شود. در هر منطقه اداره امور محلی بر عهده یک دولت محلی محول می‌شود. دولت مرکزی در مقابل به انجام امور عمومی نظیر امور خارجه، امنیت و مانند این‌ها می‌پردازد و بر دولت‌های محلی نیز نظارت می‌کند. هریک از دولت‌های محلی حق قانون‌گذاری در حیطه قانون اساسی را دارند و وزرای محلی عهده‌دار انجام امور محوله هستند. عدم تمرکز سیاسی را سیستم حکومتی فدرالی نیز می‌گویند. یک فدرال که دولت فدرال نیز نامیده می‌شود، یک نوع دولت با اقتدار عالی است که بر مبنای اتحاد دولت‌های خودگردان بر مبنای حکومت مرکزی (فدرال) شکل می‌گیرد. کشورهای آلمان و استرالیا نمونه‌هایی از سیستم حکومتی فدرال هستند.

۲. عدم تمرکز اداری: در این نوع عدم تمرکز دولت‌های محلی تنها در اداره امور نقش دارند و برای ایجاد هماهنگی، وظیفه قانون‌گذاری در قلمرو دولت مرکزی باقی می‌ماند. در این نوع عدم تمرکز، علاوه بر وزرای حکومت مرکزی، هریک از حکومت‌های مرکزی دارای وزرای محلی خاص خود هستند.

۳. تراکم زدایی: در این نوع عدم تمرکز هرچند یک دولت مرکزی مقتدر وجود دارد، اما سازمان‌های بزرگ دولتی برای اداره امور کشور در قلمرو گسترده مجبورند اختیاراتی را به مدیران منطقه‌ای و محلی واگذار نمایند. در حالت تراکم‌زدایی (عدم تمرکز سازمانی) این وزرای حکومت مرکزی هستند که اختیارات خود را به مدیران تقسیمات کشوری تفویض می‌کنند و علی‌رغم تفویض اختیار، خود در برابر مجلس مسئول هستند.

## قلمرو تراکم‌زدایی

تراکم‌زدایی ممکن است بر اساس وظیفه<sup>۱</sup> باشد به‌عنوان مثال، زمانی که یک واحد خدماتی مستقل توسط اداره مرکزی ایجاد می‌شود یا دارای مبنای جغرافیایی باشد برای مثال، زمانی که درجه‌ای از ظرفیت تصمیم‌گیری به واحدهای اداری مختلف در سراسر یک قلمرو معین اعطا می‌شود (Gélinas, 1975; Cour des comptes, 2003). نوع دوم تراکم‌زدایی در شرایطی که تمرکززدایی سیاسی و سرزمینی ترویج می‌شود، بیشتر از نوع اول مورد توجه قرار می‌گیرد.

## تراکم‌زدایی اختیار تصمیم‌گیری

همان‌طور که رابینز (۲۰۰۵) در تعریف عملیاتی ساختار سازمانی اشاره می‌کند، یکی از ابعاد ساختار سازمانی تمرکز است. تمرکز به میزانی که تصمیم‌گیری در یک نقطه واحد در سازمان متمرکز شده اشاره دارد. تراکم اختیار تصمیم‌گیری در رأس هرم سازمانی دلالت

1. Function

بر تمرکز داشته و عدم تراکم یا تراکم کم نشانه عدم تمرکز سازمانی است. تراکم‌زدایی به مسئله میزان پراکندگی اختیارات تصمیم‌گیری برمی‌گردد. بسیاری از سازمان‌های مادر مانند وزارتخانه‌ها تصمیم‌گیری را به رده‌های پایین سازمان در سطح محلی واگذار نموده ولی از طریق تدوین خط‌مشی‌ها، تصمیم‌گیرندگان را با یک سلسله محدودیت مواجه می‌نمایند. بنابراین اگرچه ممکن است واحدهای استانی یا شهرستانی سازمان‌های ستادی تصمیمات متعددی را اتخاذ نمایند ولی چون به‌وسیله خط‌مشی‌های سازمان مرکزی هدایت می‌شوند این امر نشانگر آن است که واحدهای استانی از نظر اختیار تصمیم‌گیری نیمه‌مستقل هستند.

البته تراکم‌زدایی به مفهوم نفی نظارت نیست. امروزه، فناوری اطلاعاتی تراکم‌زدایی در تصمیم‌گیری را تسهیل می‌کند. همین فناوری فرصتی را برای مدیران مهیا ساخته که از نتایج هر تصمیمی به‌سرعت آگاهی یافته و در صورتی که تصمیمی در چارچوب‌های تعیین‌شده نباشد، نسبت به اصلاح یا رد آن اقدام کنند.

### تراکم‌زدایی به چه شخصی و در چه اموری

در اداره امور عمومی، تراکم‌زدایی چه در مفهوم وظیفه‌ای و چه در مفهوم اختیار تصمیم‌گیری باید از سوی مقامات اجرایی مسئول (رئیس‌جمهور، و وزرا) و همچنین شوراهای عالی تصمیم‌گیری به مقامات محلی و شوراهای سطح استانی صورت گیرد. به سخن دیگر، تراکم‌زدایی از نهادهای حکومت مرکزی به بازوهای اجرایی آن در گستره کشور مدنظر است.

امور کشوری را می‌توان به دودسته امور ملی و امور محلی تقسیم کرد. امور ملی و محلی شامل سطوح متمایزی از حاکمیت هستند که هر کدام دامنه مسئولیت خاص خود را دارند. امور ملی عموماً مربوط به مسائلی بااهمیت ملی مانند دفاع، سیاست خارجی و ثبات اقتصادی است، درحالی‌که امور محلی بر مسائل درون جوامع خاص مانند امنیت عمومی، آموزش و زیرساخت‌ها تمرکز دارد. امور ملی مانند امور خارجه، دفاع با کلیه اختیارات در حوزه تراکم‌زدایی قرار نمی‌گیرد. بنابراین، وقتی صحبت از تراکم‌زدایی است، باید دقت شود که امور محلی با امور ملی آمیخته نشود.

### ضرورت تراکم‌زدایی در ایران

در سرزمین‌هایی با وسعت زیاد، امکان اداره کشور به‌صورت متمرکز وجود ندارد. ازاین‌رو، ایران از دیرباز به‌صورت غیرمتراکم اداره می‌شود (شمس، ۱۳۹۶). البته، درجه تراکم‌زدایی (محدود و پیشرفته) موضوع مورد اختلاف بین اندیشمندان اداره امور عمومی در ایران است (اسدی و بغدادی، ۱۴۰۳). در سال‌های اخیر ضرورت تمرکززدایی در اسناد بالادستی

مطرح شده است. به‌عنوان نمونه، در بند ۱۱ سیاست‌های کلی نظام اداری بر تمرکززدایی اداری تأکید شده است. در ضمن، شورای عالی اداری در جلسه ۱۹۲ مورخ ۵/۱۰/۱۴۰۳ برنامه اصلاح نظام اداری را تصویب کرده و در محور اول آن (اصلاح ساختار و معماری کلان دولت) راهبرد "تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به استان‌ها و مدیریت محلی" را تدوین کرده است. در برنامه اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی دولت، اقداماتی مطرح شده است که نشانگر تراکم‌زدایی است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- انتقال امور قابل‌واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها (تراکم‌زدایی وظیفه‌ای)
- انتقال تصدی‌های قابل‌واگذاری به شهرداری‌ها و نهادهای محلی و مدنی (تراکم‌زدایی وظیفه‌ای)

- اصلاح الگوی اداره دستگاه‌های اجرایی مستقر در استان‌ها و شهرستان‌ها در قالب مجتمع‌های اداری (توانمندسازی سازمانی)

به‌هرحال، جهت‌گیری کلی دولت در اصلاح نظام اداری گذار تدریجی از تمرکزگرایی به تمرکززدایی است. تحقق تحول اداری فوق‌الذکر مستلزم ظرفیت‌سازی و توانمندسازی واحدهای استانی و خود استان‌ها برای اداره امور محلی است. تراکم‌زدایی، یکی از این اقدامات ظرفیت‌سازی و توانمندسازی استان‌ها محسوب می‌شود. حوزه‌های مختلف راهبرد تراکم‌زدایی عبارتند از:

- تراکم‌زدایی برنامه‌ریزی / بودجه‌ریزی متمرکز دولتی (تراکم‌زدایی وظیفه‌ای از سازمان برنامه‌وبودجه کشور): برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه‌ریزی استانی

- تراکم‌زدایی اصلاح نظام اداری متمرکز (تراکم‌زدایی وظیفه‌ای از سازمان اداری و استخدامی کشور): تحول اداری مبتنی بر تفاوت‌های فرهنگی، جغرافیایی و اجتماعی مناطق

- تراکم‌زدایی اختیار ختم‌شی‌گذاری هیئت‌وزیران (واگذاری اختیار تدوین آیین‌نامه‌ها و مصوبات در امور محلی): واگذاری اختیار ختم‌شی اجرایی قوانین به شورای راهبری مدیریت استان به‌مثابه هیئت‌وزیران استانی

- تراکم‌زدایی تصمیم‌گیری رئیس‌جمهور (واگذاری اختیار تصمیم‌گیری رئیس‌جمهور به استاندار به‌عنوان نماینده عالی دولت): اکثر روسای جمهور در سفرهای استانی، برای رفع مسائل و مشکلات استانی تصمیماتی اتخاذ می‌کنند که قابل‌واگذاری به استاندار یا شورای راهبری مدیریت استان است. اختیارات قابل‌واگذاری از طریق بررسی مصوبات استانی روسای جمهور قابل‌شناسایی است.

- تراکم‌زدایی نظارت بر محیط‌زیست (تراکم‌زدایی وظیفه‌ای از سازمان حفاظت محیط‌زیست)

## نقش دوگانه استاندار

در ایران استاندار از یک سو نماینده وزارت کشور برای وظایف کشور در سطح استان است (استانداری به‌مثابه واحد استانی وزارت کشور)، از سوی دیگر، استاندار نماینده عالی دولت (هیئت‌وزیران و رئیس‌جمهور) در سطح استان است. رؤسای واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی، مدیران دو رئیس هستند: تبعیت از دستورات حوزه مرکزی وزارتخانه ذی‌ربط در سلسله‌مراتب اداری و تبعیت از دستورات استاندار به‌عنوان نماینده عالی دولت در سطح استان. اما در عمل، این ذهنیت در میان وزارتخانه‌ها وجود دارد که تبعیت واحدهای استانی از استاندار یعنی تابع شدن دیگر وزارتخانه‌ها به وزارت کشور در سطح استان. از این رو، اختیار استاندار نسبت به واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی مبهم و به سطح هماهنگی آن‌هم از طریق برگزاری شوراهای سطح استان مانند شورای اداری، شورای راهبری مدیریت و مانند این‌ها تقلیل پیدا کرده است. هرچند، وظیفه نظارت نیز در حوزه‌های مختلف بر عهده استاندار گذاشته شده است، اما در عمل چنین نظارتی به دلیل وجود نظارت حوزه ستادی وزارتخانه‌ها بر واحدهای استانی تعطیل است و نوع و اختیار نظارتی استاندار بر واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی چندان شفاف نیست.

یک راهکار برای برون‌رفت از این دوگانگی، تعریف مجدد استاندار به‌عنوان نماینده عالی هیئت دولت و ایجاد واحدهای استانی وزارت کشور مستقل از استانداری است تا کلیه واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارت کشور، استاندار را به‌عنوان نماینده عالی رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران در سطح استان تلقی کنند. این کار مستلزم بازنگری در قانون وظایف و اختیارات استاندار و تعریف مجدد نقش، وظایف و فرایند انتخاب استاندار است. در این صورت، تراکم‌زدایی اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران به استاندار مبنای منطقی پیدا می‌کند.

## تراکم‌زدایی با رویکرد تفاوت‌ها

- در تراکم‌زدایی باید تفاوت‌های بین استان‌ها یا مناطق جغرافیایی در نظر گرفته شود.
- گروه‌بندی استان‌ها از نظر مجاورت با کشورهای همسایه: ۱) استان‌های مرزی؛ و ۲) استان‌های غیر مرزی. طبیعی است که استان‌های مرزی باید از اختیارات لازم برای مرزها با استان‌های هم‌جوار برخوردار باشند که از این نظر باید در تراکم‌زدایی اختیارات تصمیم‌گیری این تفاوت‌ها لحاظ شود.
  - گروه‌بندی استان‌ها از نظر هم‌جواری، محل جغرافیایی و اشتراکات: وزارت کشور در سال ۱۳۹۳ استان‌های کشور را در قالب مناطق ۵ گانه طبقه‌بندی کرده است. هر منطقه یک دبیرخانه دائمی دارد که شهرهای تهران، اصفهان، تبریز، کرمانشاه و مشهد به ترتیب محل دبیرخانه مناطق ۱ تا ۵ هستند.

- منطقه ۱: شامل استان‌های تهران، قزوین، مازندران، سمنان، گلستان، البرز و قم است.
  - منطقه ۲: شامل استان‌های اصفهان، فارس، بوشهر، چهارمحال، هرمزگان، و کهگیلویه است.
  - منطقه ۳: شامل استان‌های آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل، کردستان، زنجان و گیلان است.
  - منطقه ۴: شامل استان‌های لرستان، ایلام، کرمانشاه، همدان، مرکزی و خوزستان است.
  - منطقه ۵: شامل استان‌های خراسان رضوی، خراسان جنوبی، خراسان شمالی، سیستان و بلوچستان، یزد و کرمان است.
- بی‌شک، لحاظ کردن تفاوت مناطق ۵گانه می‌تواند در تراکم‌زدایی به‌عنوان معیار تصمیم‌گیری در نظر گرفته شود.
- گروه‌بندی استان‌ها از نظر جغرافیایی: **اهلرز (۱۹۸۰)** ایران را از نظر ویژگی‌های جغرافیایی به شش منطقه تقسیم کرده است که در تراکم‌زدایی وظیفه برنامه‌ریزی/ بودجه‌ریزی می‌تواند ملاک عمل برنامه‌ریزی منطقه‌ای قرار گیرد:
    - منطقه ساحلی خزر
    - منطقه ساحلی جنوب
    - منطقه البرز
    - منطقه دشت آذربایجان
    - منطقه زاگرس
    - منطقه خشک مرکزی و شرقی
- البته دستگاه‌های اجرایی مختلف متناسب با نوع نیاز خود، طبقه‌بندی‌های دیگری از استان‌های کشور دارند.

### خروج تهران از حالت استانی

به دلیل آنکه تهران مرکز سیاسی کشور است، جای دادن آن در قالب تقسیمات کشوری به‌عنوان یک استان چندان معقول نیست. تراکم‌زدایی در حقیقت ناظر بر واگذاری اختیار انباشته‌شده در مرکز این استان به سایر استان‌هاست. بنابراین، با اقتباس از تجربه دیگر کشورها مانند استرالیا، می‌توان تهران را به‌عنوان مرکز سیاسی کشور در قالب منطقه ویژه تهران بزرگ نام‌گذاری کرد. قلمرو پایتخت طبق تعریف باید به‌عنوان مقر دولت، شامل مجلس قانون‌گذاری، واحدهای ستادی دستگاه‌های اجرایی، و قوه قضائیه باشد.

به عبارت دیگر، ناحیه پایتخت، منطقه پایتخت یا قلمرو پایتخت<sup>۱</sup> معمولاً یک تقسیم‌بندی اداری ویژه است که محل استقرار دولت یک کشور در آن قرار دارد. به این ترتیب، در چنین مدل کشورداری، هیچ استان یا قلم رویی به دلیل قرار گرفتن پایتخت ملی در مرزهای خود، نسبت به سایر استان‌ها، ایالت‌ها یا قلمروها مزیت سیاسی یا اقتصادی ندارد (Wikipedia, 2025).

### مناطق آزاد تجاری به مثابه سازوکار تراکم‌زدایی

هرچند مناطق آزاد تجاری به مثابه اهرمی برای توسعه صادرات، ارتقای مشارکت جامعه محلی، و توزیع رفاه و ثروت است، اما ایجاد مناطق آزاد تجاری را می‌توان نوعی سازوکار تراکم‌زدایی نیز به حساب آورد. تعیین چارچوب‌های کلی و دادن اختیار تصمیم‌گیری به مناطق آزاد در حقیقت سازوکاری برای تراکم‌زدایی در اداره کشور است. مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه هستند و کلیه وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای امور ملی (امور دفاعی و امنیتی) را بر عهده دارند.

### تحلیل و نتیجه‌گیری

تراکم‌زدایی را باید گام نخست برای گذار از تمرکزگرایی به سوی تمرکززدایی تلقی کرد. با چنین نگاهی باید گفت، تراکم‌زدایی زمینه‌سازی استقرار عدم تمرکز اداری در کشور است. از این رو، با نگاه ظرفیت‌سازی برای ایجاد حکومت‌های محلی باید سازوکارهای تراکم‌زدایی تدوین و به اجرا گذاشته شوند. با چنین رویکردی، پیشنهادهای زیر برای تراکم‌زدایی در ایران توصیه می‌شود:

- توانمندسازی استاندار به عنوان نماینده دولت در استان با هدف اداره بهینه استان در چارچوب تعیین شده از سوی مجلس شورای اسلامی، رئیس‌جمهور و هیئت وزیران؛
- انتزاع واحدهای استانی وزارت کشور از استانداری برای جلوگیری از شبهه تابع شدن دیگر وزارتخانه‌ها به وزارت کشور در سطح استان؛
- خارج کردن تهران از حالت استانی و اداره آن به صورت منطقه ویژه تهران بزرگ؛
- ایجاد سازمان واحد از طریق تجمیع اداره کل یک وزارتخانه با واحدهای استانی سازمان‌های وابسته به آن وزارتخانه و یا ایجاد مجتمع‌های اداری در سطح استان با هدف تراکم‌زدایی اختیارات؛
- لحاظ کردن مدیریت تفاوت‌ها در تراکم‌زدایی از طریق منطقه بندی کشور بر مبنای شباهت‌ها و تفاوت‌های فرهنگی، جمعیتی، جغرافیایی، توسعه‌یافتگی و مانند این‌ها؛

1. Capital District, Capital Region, or Capital Territory

- واگذاری یکپارچه امور محلی به استان‌ها و اجتناب از تفکیک وظایف ستادی و صفی؛
- گذار از تراکم‌زدایی محدود به تراکم‌زدایی پیشرفته با هدف زمینه‌سازی برای استقرار عدم تمرکز اداری؛
- توجه تومانی به تراکم‌زدایی وظیفه‌ای و جغرافیایی.

## منابع

- اسدی، نسترن، بغدادی، آرش (۱۴۰۳). تحقق‌پذیری شهر دیپلماتیک با هدف تراکم‌زدایی از شهر تهران، مسکن و محیط روستا، ۴۳ (۱۸۷)، ۱۷-۲۶.
- بشارت، علیرضا و صادق‌پور، ابوالفضل (۱۳۵۸). نظریه‌هایی در باره بوروکراسی یا سازمان‌های بزرگ اداری، تهران: دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی.
- تسلیمی، محمد سعید و بهزاد مشعلی (۱۳۸۴). طراحی الگوی استقرار نظام قدرال اداری در ایران، فصلنامه مدرس، ۹ (۲)، ۱۵۷-۱۸۸.
- تصویب‌نامه هیئت‌وزیران (۱۳۹۴). تصویب‌نامه شماره ۷۵۶۰/۷۵۶۰-ت/۵۱۰۵۲-هـ/۱۳۹۴/۱۱/۶ در خصوص تفویض وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی در راستای تراکم‌زدایی فعالیت‌های اجرایی و تبیین ختامشی اجرایی دولت به واحدهای استانی متناظر، مرکز پژوهش‌های مجلس، قابل دسترسی در سایت <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/936687>
- زرشگی، محمد، و پروین، خیراله (۱۳۹۷). تأملی بر تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۸ (۴)، ۷۶۵-۷۸۶.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶). نظری بر سازمان‌دهی حکمرانی محلی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۹ (۲)، ۲۹-۵۵.
- نسترن، مهین، نورائی، همایون، و یاردگاری، علی (۱۳۹۶). معایب و مزایای تراکم کم و تراکم زیاد، هفتمین کنفرانس بین‌المللی توسعه پایدار و عمران شهری، اصفهان، ۲۳ آذر ۱۳۹۶.

- Albertini, J-B. (1997). La déconcentration territoriale dans la réforme de l'État, Paris, Economica
- Aucoin, P. & Bakvis, H. (1988). The Centralization-decentralization Conundrum: Organization and Management in the Canadian Government, IRPP.
- Brown, P. (1986). "Environment Canada and the Pursuit of Administrative Decentralization," Canadian Public Administration, 29 (2), 218-236.
- Cour des comptes (2003). La déconcentration des administrations et la réforme de l'État, Paris, Les éditions des Journaux officiels.
- Divay, G. (2012). "Deconcentration," in L. Côté and J.-F. Savard

- (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca)
- Ehlers, E. (1980). Iran: Grundzüge einer geographischen Landeskunde, *Wissenschaftliche Länderkunden*, Band 18, Darmstadt.
- Gélinas, A. (1975). *Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Inman, R.P. and Rubinfeld D. L. (2002). Subsidiarity, governance, and EU economic policy, *CESifo forum*, 4: 3-11.
- Lonti, Z. (2005). "How much Decentralization? Managerial Autonomy in the Canadian Public Service," *American Review of Public Administration*, 35 (2), 122-136.
- Robbins, S.P. (2005). *Organizational Behavior*, 11th Edition, Prentice Hall.
- Shafritz, J. M., Hyde A. C. and Parkes S. J. (2003). *Classics of Public Administration*, Fifth edition. Thomson & Wadsworth.
- Wikipedia (2025). Capital districts and territories, available at <https://en.wikipedia.org/wiki/>